



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

O Conselho de Direitos de Crianças e Adolescentes do Município de
João Pessoa-PB: desafios no exercício do Controle Social

Elaine Farias de Santana

João Pessoa-PB
Setembro/2017

Elaine Farias de Santana

**O Conselho de Direitos de Crianças e Adolescentes do Município de
João Pessoa-PB: desafios no exercício do Controle Social**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba em cumprimento às exigências para aquisição do título de Mestre em Serviço Social. Linha de pesquisa: Estado, Direitos Sociais e Proteção Social.

**João Pessoa-PB
Setembro/2017**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S232c Santana, Elaine Farias de.

O Conselho de Direitos de Crianças e Adolescentes do
Município de João Pessoa-PB: desafios no exercício do
Controle Social / Elaine Farias de Santana. - João
Pessoa, 2017.

141 f. : il.

Orientação: Maria do Socorro de Souza Vieira.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Serviço social. 2. Controle social. 3. Participação
social. 4. Cidadania. 5. Direitos sociais. I. Vieira,
Maria do Socorro de Souza. II. Título.

UFPB/BC

Elaine Farias de Santana

O Conselho de Direitos de Crianças e Adolescentes do Município de
João Pessoa-PB: desafios no exercício do Controle Social

Aprovado em 29 de Setembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Maria do Socorro de Souza Vieira

Prof.^a Dr.^a. Maria do Socorro de Souza Vieira Orientadora – Membro Interno (UFPB)

Marlene de Melo Barboza Araújo

Prof.^a Dr.^a. Marlene de Melo Barboza Araújo Membro Externo (UFPB)

Aline Maria B. Batista Machado

Prof.^a Dr.^a Aline Maria Batista Machado - Membro Interno (UFPB)

Ana Lúcia Batista Aurino

Prof.^a Dr.^a. Ana Lúcia Batista Aurino Membro Externo (UFPB)

A minha mãe Maria, pelos princípios éticos que fundamentam minhas ações na sociedade e ao meu grande amor Luiz Claudio que sempre me apoiou na construção de todos os meus projetos de vida! Porque sem vocês eu não teria conseguido!

AGRADECIMENTOS

A construção de uma carreira profissional exige muita dedicação, escolhas difíceis, privações. Durante essa fase eu enfrentei tempestades na minha saúde, superei, fiz novas amizades e redescobri a preciosidade de velhos amigos e passei a valorizar ainda mais a família, pela saudade sentida quando não pude brincar despreocupada com os meus pequeninos nem curtir meus grandes amores.

Gratidão a Deus, por não ter desistido de mim quando, por um momento, eu perdi a fé. Ao meu marido, Luiz Claudio por toda a compreensão e cuidados dispensados dos momentos de dor. À minha mãe, irmãos e sobrinhos que compreenderam minha ausência e, em todo momento me fizeram sentir-se a pessoa mais amada do mundo. Por vocês eu tenho um amor maior que eu.

Aos meus amigos da academia que até o último momento da construção desse trabalho, mesmo diante das tantas atividades particulares, se fizeram presentes em ligações, mensagens, encontros, dividindo as angústias e celebrando vitórias. E também aos meus amigos irmãos Alessandra e João Paulo que sempre torceram por mim, trazendo leveza para meus dias tensos.

Muitos mestres dessa universidade fizeram a diferença na minha vida e eu sou muito grata a todos. Porém tenho um carinho muito especial por minha orientadora, Socorro Vieira. Tenho tanto a agradecê-la. Por toda compreensão, reconhecimento, por ter me encaminhado para a vida profissional, abrindo caminhos. Só ela compreende o significado de cada palavra dessas. Obrigada, professora Socorro, por tanta sensibilidade.

Por fim, e não menos importante, eu agradeço a todos os trabalhadores do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes e da rede de proteção que desde a graduação têm colaborado com minha formação profissional, se disponibilizando e atendendo ao meu chamado para juntos produzirmos reflexões em busca de respostas que nos conduza a uma sociedade melhor.

RESUMO

No presente trabalho de dissertação de mestrado buscou-se compreender o exercício do controle social, a partir do conselho municipal de direitos da criança e do adolescente – CMDCA, do município de João Pessoa, na Paraíba. Em termos de perspectiva teórica a análise está ancorada na teoria social crítica da tradição marxista. Considerou-se como principais categorias analíticas, a participação social, o controle social e a cidadania no contexto brasileiro-possui uma relação estreita com as desigualdades sociais agudizadas pela ordem societal capitalista. A relação entre o Estado e sociedade civil encontra-se apoiada em bases jurídicas que se desenvolveram e se estruturaram em consonância com a política econômica vigente em cada contexto histórico. Nesse sentido, compreendemos que as instâncias de controle social são espaços adequados para refletir sobre essas questões. Como campo de estudos os conselhos permitem apreender o poder de pressão dos atores sociais na garantia de direitos consolidados em um marco legal, que no Brasil é a Constituição Federal de 1988. Nos procedimentos metodológicos adotou-se a pesquisa de campo de caráter qualitativo com entrevista semiestruturada e a técnica de análise de conteúdo. Em termos da pesquisa empírica foram identificados avanços na expansão dos conselhos de direitos. Enquanto desafios destacam-se lacunas no que tange a estrutura dos conselhos, a capacitação permanente nos aspectos conceituais, temáticos e políticos dos sujeitos envolvidos nesses espaços para que eles possam desenvolver suas atribuições e competências diante do complexo sistema que foi estruturado para dar conta desta política tão peculiar. Outro desafio identificado é a necessidade de construir o planejamento das atividades do conselho, pois esta questão impacta diretamente no acompanhamento, avaliação e correções necessárias na política de atendimento às crianças e adolescentes. Sem a pretensão de esgotar as discussões presentes neste estudo, inferimos que os conselhos de direitos de crianças e adolescentes geralmente são espaços de resistência que mesmo diante das dificuldades enfrentadas tem desempenhado um papel de grande relevância social.

Palavras-chave: Cidadania; Participação Social; Controle Social.

ABSTRACT

In the present work of master's thesis, the aim was to understand the exercise of social control, from the Municipal Council of the Child and Adolescent Rights - MCCAR, of the municipality of João Pessoa, Paraíba. In terms of theoretical perspective, the critical social theory of the Marxist tradition anchored the analysis. Social participation, social control and citizenship in the Brazilian context have been considered as the main analytical categories. It has a close relation with the social inequalities exacerbated by the capitalist societal order. The relationship between the State and civil society is based on legal bases that have developed and structured in line with the economic policy in force in each historical context. In this sense, we understand that instances of social control are adequate spaces to reflect on these issues. As a field of studies, the councils allow us to perceive the pressure power of social actors in guaranteeing rights consolidated in a legal framework, which in Brazil is the Federal Constitution of 1988. In the methodological procedures, we adopted qualitative field research with interview and the technique of content analysis. In terms of empirical research, advances in the expansion of rights councils have been identified. Challenges include gaps in the structure of boards, ongoing training in the conceptual, thematic and political aspects of the subjects involved in these spaces so that they can develop their attributions and competencies in the complex system that has been structured to account for this policy so peculiar. Another identified challenge is the need to build the planning of the activities of the council, as this issue has a direct impact on the follow-up, evaluation and necessary corrections in the policy for the care of children and adolescents. Without pretending to exhaust the discussions in this study, we infer that the rights councils of children and adolescents are usually spaces of resistance that, even in the face of the difficulties faced, have played a very important social role.

Keywords: Citizenship; Social Participation; Social Control.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Faixa etária dos conselheiros do CMDCA de João Pessoa

Gráfico 2 – Nível de Escolaridade dos conselheiros do CMDCA/JP

Gráfico 3 - Histórico de participação em instituições democráticas

Gráfico 4: Dificuldade de cumprir a agenda do conselho

Gráfico 5: Conselheiros que se consideram preparados para atuar no conselho municipal dos direitos das crianças e adolescentes.

Gráfico 6: Conselheiros que consideram o sistema de garantia de direitos das crianças e adolescentes atuantes.

Gráfico 7: Principais atribuições e competências do CMDCA, na concepção dos sujeitos da pesquisa:

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Composição do CMDCA de João Pessoa entre 2016 e 2018

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEA	Centro Educacional do Adolescente
CEAS	Conselho Estadual da Assistência Social
CEDCA	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Paraíba
CF	Constituição Federal
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes
CPD	Casa do Pequeno Davi
CRAS	Centros de Referências da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência social
CT	Conselho Tutelar
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEPETI	Fórum Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNDESC	Fundo Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
IAP	Institutos de aposentadorias e Pensões
IP	Instituições Participativas
IPES	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
LBA	Legião Brasileira da Assistência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDS.	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PPGSS/UFPB	Programa de Pós-graduação em Serviço social da Universidade federal da Paraíba
PPA	Plano Plurianual
REMAR	Rede Margarida Pro Crianças e Adolescentes
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEDH	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano
SGD	Sistema de Garantia de Direitos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 CAPÍTULO I – A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO ESTADO CAPITALISTA.....	30
1.1 A RELAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....	31
1.2 INFLUXOS CAPITALISTAS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA	36
2 CAPÍTULO II - A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA BRASILEIRA: DO IMPÉRIO À CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	50
2.1 A CIDADANIA DO IMPÉRIO À REPÚBLICA VELHA: AUSÊNCIA, EMBARGO E HIERARQUIA	53
2.2 A CIDADANIA ENTRE DITADURAS E DEMOCRACIAS.....	62
2.2.1 A primeira experiência democrática brasileira (1946-1964).....	67
2.2.2 Ditadura Militar (1964-1985): Retrocesso dos avanços democráticos...	71
2.2.3 A política social brasileira na travessia para a democracia e acesso aos direitos sociais.....	81
2.2.4 Controle social enquanto ferramenta de construção da cidadania	86
3 CAPÍTULO III - A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE JOÃO PESSOA: LIMITES E DESAFIOS	91
3.1 COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB (GESTÃO 2016-2018)	95
3.2 O PERFIL PROFISSIONAL E POLÍTICO DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS	97
3.3 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE JOÃO PESSOA E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: ATRIBUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS.....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS.....	126
APÊNDICES	129
ANEXO	135

INTRODUÇÃO

O presente estudo sobre o controle social no conselho de direito de crianças e adolescentes do município de João Pessoa-PB traz reflexões acerca de questões que consideramos pertinentes na busca de elementos que colaborem com um debate propositivo sobre os mecanismos de participação democrática e a construção da cidadania no Brasil.

Nos conselhos de direito, a participação social é uma forma de exercício da democracia com vistas a construir, monitorar e aperfeiçoar as políticas públicas para que estas atendam de forma adequada às necessidades de toda população. Ou seja, é uma forma de controle social sobre as ações do Estado. Contudo, é importante compreender o contexto maior em que esta forma de democracia está inserida, pois há limitações no alcance de sua efetividade. O país possui um histórico de grande defasagem no que tange a educação para a cidadania, um aspecto que consideramos importante resgatar e refletir sobre o processo de politização dessa sociedade para buscar formas de avançar nessa questão.

Antes da atual Constituição Brasileira, em vigor a partir de 1988, nunca foi permitido ao povo brasileiro participar da formulação das políticas, muito menos ter acesso a transparência e acompanhamento da utilização dos recursos públicos, esses direitos só foram conquistados no final da década de 1980. Em tese, participar das deliberações sobre o orçamento público é uma das formas de alcançar a cidadania na sociedade capitalista, logo, esta questão deve ser pautada incansavelmente nos espaços de exercício da democracia.

É importante observar que, embora o direito de participação seja fruto da ação mobilizadora da sociedade, foi nas instituições públicas do Estado, permeado de valores ideológicos bem definidos nos termos do capitalismo, que os mecanismos de controle social se estruturam. Essas questões desafiam os estudos sobre a efetividade das políticas públicas nas sociedades capitalistas, pois aparentemente estas medidas são insuficientes para o enfrentamento da pobreza. Diante disso, para compreender a participação social numa dada sociedade, é necessário entender como essa se estruturou e desenvolveu seu sistema político, econômico e social, onde grupos sociais diversos disputavam projetos de sociedades distintos.

A participação social é uma categoria complexa e desafiadora, e para melhor compreendê-la é necessário associá-la a um contexto específico. Ou seja, a

participação social no contexto das lutas em prol dos direitos civis, sociais e políticos, sintetizados na forma de cidadania. Pois são nos direitos civis que os indivíduos buscam a garantia de sua liberdade e igualdade; é nos direitos sociais que estão às garantias básicas ligadas à reprodução dos indivíduos sociais, no Estado capitalista; e é nos direitos políticos que estes indivíduos encontrarão a forma de participar deste modelo de sociedade, tendo a oportunidade de transformá-la.

De acordo com um estudo publicado numa parceria entre o IPEA e o Projeto Democracia Participativa da Universidade Federal de Minas Gerais, em 2011, a efetividade das instituições participativas é uma preocupação que tem atraído pesquisadores no Brasil todo devido a uma crescente associação entre participação e política pública e pela característica deliberativa presente nesses espaços. O estudo aponta que, no Brasil, os espaços democráticos, a exemplo dos conselhos, não conseguem garantir sempre seu papel deliberativo, mas possuem momentos deliberativos. Nesta perspectiva, reafirma-se a importância da educação para o exercício da cidadania para uma participação social mais ativa.

A história de atenção à infância se constituiu de forma distinta, podendo ser analisada a partir do tipo de sociedade. Considerando duas grandes formas de sociedade, a antiga ou tradicional e a sociedade Industrial, percebe-se que na primeira, até o século XVII, a criança não possuía um histórico de atenção especial. As etapas da infância até a juventude não eram seguidas como na sociedade atual.

Nas sociedades antigas, exemplos como o fato de as crianças serem inseridas no mundo dos adultos, em seus trabalhos e jogos, logo que começavam a andar, as imagens de crianças retratadas na arte como adultos pequenos e o fato de o infanticídio ter sido tolerado (apesar de ser considerada uma prática passível de punição), dentre outros, levaram o autor Ariès (1981) a interpretar essa ausência de cuidados especiais para com as crianças, nos seus primeiros anos de vida. A educação, a transmissão de valores e conhecimento desses sujeitos ocorria através da convivência com os adultos, não era uma questão assegurada nem pela família nem pela sociedade, o que denota uma confusão na passagem da infância para a vida adulta, pois tudo que os adultos faziam, as crianças eram ensinadas a fazer, desconsiderando sua peculiaridade.

Na sociedade Industrial, dois fatores são apontados como responsáveis pela mudança dessa forma de sociabilidade: a escolar e o sentimento familiar. Com relação ao primeiro, o sistema de educação começou a se desenhar enfrentando resistências

dos costumes da idade média, entre os séculos XV e XVIII. Contudo, configuraram grandes mudanças de hábito em torno da atenção à infância e adolescência, abandonando o modo de aprendizado no cotidiano com os adultos. Todavia, essa educação tinha cunho moral e religioso, conduzido por católicos e protestantes, num processo de afastamento desses sujeitos de suas famílias.

O segundo fator está relacionado a uma mudança no comportamento da própria família, motivada pela importância que a educação passou a ter na sociedade. Era um sentimento novo que passou a crescer no seio das famílias, um interesse dos pais pelos estudos dos filhos, nos séculos XIX e XX. Justamente no século XIX, o sistema escolar apresentou sua forma atual, separando as classes por idade, ampliando consideravelmente o olhar para distinção entre a primeira infância e os adultos, com etapas de ensino que configuraram o novo processo educacional. A relação, entre crianças e adolescentes com suas famílias passou a ter novas configurações a partir desses fatores.

No Brasil colonial, a cultura importada de Portugal, invadiu as comunidades indígenas através dos padres jesuítas. Esses últimos foram fundamentais para garantir a submissão dos índios à coroa portuguesa, e para isso as crianças eram o passaporte para alcançar os adultos. Após serem expulsos do Brasil, pela própria corte portuguesa após perda de poder político, os Jesuítas e a escravidão dos índios saem de cena enquanto a cresce a mão de obra escrava africana.

A problemática da escravidão dos negros também foi perversa para a infância brasileira. Os filhos dos escravos morriam devido às condições precárias de seus pais como também eram tratadas como mercadorias mesmo após a Lei do Ventre Livre (1871). Os senhores que decidiam manter as crianças até os 14 anos cobravam-nas uma dívida pelo período mantido, fazendo-as trabalharem gratuitamente até os 21 anos ou então serem entregues ao Estado em troca de indenização (RIZZINI, 2011, p.18).

O caso de crianças abandonadas era gerido pelas Santas Casas de Misericórdia, através do sistema de Roda, para não expor a vergonha das famílias que as abandonavam (por serem bastardos ou por não ter condições de criar). Quando sobreviviam à mortalidade (que chegou a 70% em 1852/53, no Rio de Janeiro), as crianças eram mantidas até os sete anos de idade e os destinos mais prováveis eram a inserção em famílias, mediante pequenas pensões ou a cargo de juízes que decidiam sobre seus destinos “de acordo com o interesse de quem o

quisesse manter”, podendo ser utilizadas em atividades de trabalho. Por iniciativa dos higienistas, no século XX, o cuidado para com a saúde das crianças obrigou a Casa dos Expostos a melhorar as condições de higiene das instituições e, assim, reduzir a mortalidade.

Nos séculos XIX e XX foram criadas inúmeras instituições de cunho religioso, filantrópico e público que, baseados nos antigos asilos, moldou o atual sistema de institucionalização da assistência à criança e ao adolescente, leia-se pobres e desvalidas oferecendo, inicialmente, uma educação estritamente moral e voltada para o trabalho. Ainda neste período, em virtude do crescente aumento da criminalidade entre os chamados “menores”, aumentou também a atuação do sistema de justiça na assistência a esta infância pobre. O enclausuramento desses “delinquentes” ainda era feito sob pretexto de uma reeducação voltada para o trabalho, proposta pelas “escolas de reforma” contida no Código de Menores de 1927. O Código proibia o trabalho antes dos 12 anos, porém essa, como outras orientações do Código eram desrespeitadas. O trabalho infantil em meados do século XIX era justificado pelos patrões como sendo uma forma de ajudar os “menores” a terem uma ocupação. Esta questão ainda gera polêmica na atualidade, pois, mesmo após o avanço das Leis em defesa da infância e adolescência, ainda é um problema de grande dimensão enfrentada em inúmeros países, sobretudo no Brasil.

Ocorre que, no Brasil, a assistência a infância possui um histórico de preocupação voltada para a infância pobre, marginalizada. E desta forma, passou por etapas que, em síntese, levou a práticas de institucionalização dessa parcela de crianças e adolescentes criando uma dicotomia entre as pobres e as ricas.

As condições econômicas, culturais e sociais desde os primórdios dos cuidados com a infância, interferem tragicamente no reconhecimento efetivo destes sujeitos na sociedade. Somente na década de 1980, no movimento que deu origem ao Estatuto da Criança e do Adolescente, passam a ter uma legislação que os contemplam enquanto sujeitos de direito, numa tentativa de nivelar os direitos da infância e da adolescência no sentido de considerar seu desenvolvimento físico e psicológico peculiar, independentemente de sua condição social ou cultural. Isso inclui a negação do trabalho precoce, a inclusão num sistema de educação de qualidade, os cuidados de forma prioritária da saúde desses indivíduos, a proteção contra quaisquer riscos e maus tratos a fim de reduzir a demanda de criminalidade nessas faixas etárias, dentre outras ações previstas no ECA.

O Estatuto da Criança e do Adolescente marca uma nova forma de cuidados para com esses sujeitos. O paradigma da proteção integral rompe com um histórico de abandono das questões afetas à infância e adolescência, contudo, ainda é recorrente a prática de criminalização da pobreza e perpetuação de violências contra esses sujeitos. A política da criança e do adolescente também vivencia a insuficiência de políticas públicas eficazes, que assegurem o direito à proteção integral. E neste sentido, os conselhos de direitos representam uma enorme conquista no campo da participação democrática para lutar pelas condições necessárias à realização desta política. É uma missão desafiadora lidar com questões que mexem amplamente com práticas culturais que envolvem toda a sociedade e seus aparelhos hegemônicos para terem um novo olhar para a infância e adolescência.

Os conselhos de direitos são tomados por demandas diversas, sendo desafiados a enfrentar todas as questões que impedem a efetivação desta que é a mais transversal de todas as políticas e também a mais complexa para fazer o acompanhamento adequado, tendo em vista sua excessiva fragmentação. Conhecer e sistematizar as demandas da política das crianças e adolescentes faz parte das atribuições dos conselhos de direitos, bem como aprovar as políticas direcionadas a esse público que serão implementadas pelo Estado, observando fielmente a Lei 8.069. Isto também é considerado na análise do papel político do conselho, pois nesta tarefa, é imprescindível que os conselheiros tenham clareza de suas atribuições e uma postura muito firme para defender o projeto mais adequado às demandas.

Além desse fator, os conselhos das crianças e adolescentes enfrentam a carência nas condições estruturais e na qualificação dos atores presentes nas instâncias de controle social para dar conta das demandas. Esta problemática gera uma insuficiência na capacidade dessas instâncias em cumprir seu papel fiscalizador, propositor e deliberador, pondo em cheque a efetivação do controle social. Para compreender os limites da efetividade do controle social abordaremos essas questões juntamente com a defasagem no processo de capacitação dos atores que integram essas instâncias de controle, que necessitam de um debate mais profundo no campo das ações política e orçamentária para obter um melhor desempenho em torno dessa função.

Defendemos que as relações de produção capitalista criaram uma cadeia de processos que aprisionam até mesmo os espaços de controle social numa submissão ao sistema econômico. Isso requer uma atenção especial para os aspectos políticos

e econômicos que permeiam os espaços de controle social, sobretudo da questão orçamentária que alimenta todo o sistema da política social.

É preciso conhecer a história de lutas pelos direitos de cidadania, conhecer a política no seu contexto amplo e os processos legais em torno das políticas públicas para uma atuação eficaz nas instâncias de controle social. Por esta razão consideramos importante analisar o perfil político da sociedade, sobretudo das pessoas envolvidas nas instâncias de controle social, responsáveis pela deliberação, fiscalização e proposições que, de fato, dão sentido a esses espaços, buscando superar a mera formalidade institucional.

Com relação à perspectiva teórica, esse estudo adotou o materialismo histórico dialético, tendo em vista que proporciona uma análise que considera o movimento histórico do objeto estudado numa perspectiva crítica. Desta forma, o homem enquanto ser social é produto das relações sociais e essas são totalmente influenciadas pelo modo de produção. Marx elaborou seu pensamento a partir da sociedade capitalista que aprofundou as desigualdades sociais. Portanto, esta perspectiva teórica é indicada para análise dos processos sociais que envolvem o controle social, enquanto um produto da luta de classe entre sociedade e Estado, no contexto do capitalismo.

Diante de uma realidade social caótica, difícil de ser apreendida, parece difícil acreditar que existe algo por trás dessas mudanças, conduzindo tais alterações. A partir das mudanças sociais ocorridas com o desenvolvimento das forças produtivas, os pensadores da linha marxista se esforçam para manter em voga os estudos que explicam a realidade social baseada na relação entre o sistema capitalista, o Estado e os grupos sociais que se formaram em torno desse último. Ou seja, a economia política na ótica dos grandes marxistas considera essa ligação histórica entre o capitalismo, o Estado e a sociedade, como categorias essenciais para esse estudo. E cada um desses elementos possui particularidades que precisam ser cuidadosamente analisados para entender suas ligações. Ou seja, por mais caótica que pareça a realidade social do mundo atual, existe uma organicidade neste processo.

Conforme os estudos da linha gramsciana de Portelli (1990), tomando como exemplo a sociedade capitalista, as classes que se relacionam diretamente com as forças produtivas seriam uma estrutura social ligada a uma superestrutura ideológica e política. O vínculo orgânico entre estes é realizado por um grupo de intelectuais ligados a uma determinada classe que possui, inicialmente, o domínio econômico.

Porém, na medida em que as relações sociais desta classe se desenvolveram, surgiu à necessidade de organizar uma superestrutura ideológica, jurídica e política. Esta missão foi confiada aos intelectuais ligados a essa classe que já possuía o domínio econômico e agora possui também o domínio político e ideológico, tornando-se uma classe social dirigente. Esta relação conseguiu unir diferentes elementos comprovando os vínculos orgânicos entre eles, atribuindo grande importância ao papel dos intelectuais na análise estrutural imediata de qualquer situação política.

Desta forma, Portelli (1990) afirma que Gramsci tornou possível o estudo prático da realidade social através da sua teoria da superestrutura. Segundo o autor, para compreender a situação global, chamada pôr o bloco histórico, Gramsci cita três aspectos essenciais desta teoria. O primeiro, como já colocado, é a relação orgânica entre estrutura e superestrutura; o segundo é a ideologia, ou seja, o sistema de valores culturais que integra a sociedade através de um sistema hegemônico. Este sistema é dirigido por uma classe social e gestado por intelectuais e, desta forma, possibilita apreender na realidade social a unidade orgânica entre estrutura e superestrutura; e por fim, o terceiro aspecto é a desagregação, ou crise, da hegemonia dessa classe para edificação de um novo sistema hegemônico, formando um novo bloco histórico. Essa questão está ligada a ação política, campo onde se constrói estratégias capazes de edificar um novo sistema hegemônico. Desta forma, por exemplo, o sistema agrário deu lugar a um novo bloco histórico, o operário e camponês (PORTELLI, 1990, p.16).

Tendo em vista que valores ideológicos ganham força no conjunto social por meio de um trabalho intelectual e que, historicamente, a classe que possui o domínio ideológico é a mesma que possui o domínio econômico e político, consideramos a problemática da defasagem, no processo de educação para a cidadania brasileira, um ponto de partida para um bom debate sobre as possibilidades de enfrentamento desse sistema social excludente. É nesta perspectiva que estudaremos a sociedade civil, onde a direção cultural e moral e as garantias jurídicas influenciam diretamente na construção da sociedade. E através desse estudo, buscamos compreender a participação social e o controle social, seus desafios e limites na sociedade capitalista.

O interesse por esta temática está ligado às experiências pessoais, ainda quando adolescente, educanda, em uma ONG denominada Projeto Beira da Linha, localizado no Alto do Mateus, no município de João Pessoa, Paraíba. Um bairro de

periferia, ligado ao norte por uma linha férrea ao município de Bayeux, por onde se iniciou a habitação e originou a identificação desta área como Beira da linha¹.

O Projeto Beira da Linha surgiu em 1991, como resultado de uma intervenção de religiosos italianos, após a realização de estudos em conjunto com estudantes universitários brasileiros, que apontaram esta localidade do bairro do Alto do Mateus como uma área de grande vulnerabilidade social. A partir deste diagnóstico, iniciado em 1989, especificamente na Paraíba a Instituição Católica Italiana Pia Sociedade de Padre Nicola Mazza iniciou um trabalho predominantemente educativo que pretendia impactar incisivamente na realidade local do bairro.

No ano de 1993, aos doze anos de idade, ingressei como educanda neste projeto, participando das atividades artísticas e educativas como teatro, pintura em tecido e dança. Aos dezesseis anos, o Projeto Beira da Linha me convidou para cuidar da biblioteca da instituição, fazendo empréstimos de livros, organizando o acervo e fazendo atividades de “contação” de histórias para as turmas de crianças atendidas pelo projeto. Assim como minha irmã e eu, muitos jovens receberam incentivos desta ONG para se qualificar e continuar os estudos, uma forma de prevenção e não submissão a trabalhos precoces e degradantes. Além disso, também vivenciamos experiências nas áreas culturais e esportivas, enquanto os aparelhos do Estado estavam completamente ausentes nessa área, no nosso bairro.

De modo geral, a experiência vivenciada tanto como educanda quanto como voluntária do Projeto Beira da Linha, me fizeram conhecer o protagonismo social na luta pelos direitos de crianças e adolescentes. Foi lá que ouvi falar pela primeira vez sobre conselho tutelar e o Estatuto da Criança e do Adolescente, mesmo sem compreender bem o que era, até porque a década de 1990 foi a fase de implementação dessa política, logo eram os primeiros passos em direção a uma nova cultura no trato com crianças e adolescentes. Aos 16 anos fui convidada para a reunião de planejamento das atividades desta instituição, onde foi construído um projeto de intervenção a partir da avaliação dos anos anteriores. Eu não compreendia bem tudo aquilo, porém me sentia feliz em ver que fui convidada para opinar sobre o que estava sendo construído. Hoje eu entendo que eu estava, na verdade, participando de um projeto que, atualmente, conhecemos como protagonismo juvenil.

¹Fonte: <http://www.projetoibeiradalinha.org.br/quem-somos>

As ONGs dependem de financiamentos que não possui qualquer garantia de continuidade de suas ações. Na verdade, a grande maioria delas fazem parte da totalidade que envolve o sistema capitalista, numa posição de completa subordinação a este, além de recorrer ao apelo social, uma perpetuação da filantropia. Ao transferir as responsabilidades de serviços sociais para ONGs, o Estado se exime de sua obrigação de garantir as políticas públicas, pois estas últimas são direitos inscritos na Lei, um campo onde a sociedade pode reivindicar sua efetividade. Enquanto que as ONGs não podem ser judicializadas por não garantir direitos.

As ONGs continuarão sofrendo tais críticas, como as instituições governamentais também sofrem, tendo em vista que ambos não resolvem o problema da pobreza. Contudo, é necessário reconhecer iniciativas que, dentro das limitações impostas pelo sistema econômico, colaboram com práticas educativas em prol da construção da cidadania dos sujeitos sociais e estuda formas de inserir a educação para uma participação social eficaz como um direito basilar na nossa sociedade.

Após esta experiência no Projeto Beira da Linha, despertei para a luta em prol de direitos. No ensino médio participei de movimentos em prol da redução das passagens para os estudantes além de ter conhecido a associação dos moradores do meu bairro, por curiosidade, embora nunca tenha feito parte. No terceiro ano do ensino médio eu tive meu primeiro trabalho de carteira assinada, aos 18 anos, e aos 19 anos no comércio varejista, numa loja de departamentos. Mas meu sonho de entrar na universidade me impulsionou a continuar estudando. Após seis anos sem estudar, fiz cursinho pré-vestibular, inicialmente num projeto vinculado ao Projeto Beira da Linha e em seguida consegui bolsa parcial em escolas privadas para fazer os cursos pré-vestibulares próximos ao meu trabalho.

Na minha segunda tentativa, aos 27 anos, fui aprovada para o curso de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. Era um sonho realizado que me fez desistir do trabalho no quinto período do curso, por querer conhecer e desfrutar do tripé que formava minha universidade.

Ao buscar participar de projetos de extensão e pesquisa, consegui ser monitora de um curso de extensão pelo departamento de Ciências Sociais, que abordou a teoria e prática na extensão universitária e neste projeto eu descobri o mundo fascinante da extensão. Em seguida fui selecionada em outro projeto que me realizava completamente, por se tratar de formação e capacitação para área de trabalhadores

da área social, na Casa dos Conselhos Estaduais da Paraíba, vinculada administrativamente à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano (SEDH).

Ainda durante o estágio, conheci o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) onde desenvolvi meu Trabalho de Conclusão de Curso da graduação vivenciei a dinâmica das reuniões do conselho, da rede estadual de proteção a crianças e adolescentes, do Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil e as principais ações desenvolvidas em prol da efetivação dos direitos deste público. Após o estágio, fui contratada para o cargo de Agente de Programas Governamentais - 1, na função de técnica para auxiliar no projeto da Escola de Conselhos a partir de 2013.

Em seguida, desenvolvi um projeto para estudar o Conselho Municipal de Direitos de Crianças e Adolescentes do município de João Pessoa, o qual foi aprovado pelo programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB no ano de 2015, ingressando no mestrado acadêmico.

Desta forma, o referido trabalho de dissertação é fruto das inquietações e experiências vivenciadas nesta jornada em espaços de participação social e da minha afinidade com as temáticas que envolvem criança e adolescente. A proposta do trabalho é colaborar com o debate acerca das questões que incidem no desempenho do controle social no Brasil e através do conselho municipal dos direitos de crianças e adolescentes do município de João Pessoa, extrair elementos que nos ajude nesta compreensão.

O projeto tinha como objetivo geral investigar possíveis fatores que incidem no desempenho do papel político no referido conselho, a partir dos seus conselheiros. E para alcançar tais objetivos, foram definidos como objetivos específicos: conhecer o perfil político dos conselheiros e a sua compreensão acerca do papel que o mesmo desenvolve no conselho; identificar qual a compreensão dos conselheiros acerca do papel político do conselho de direitos; e buscar indicativos de ações políticas desenvolvidas no CMDCA de João Pessoa no período de 2015 a 2016.

A pesquisa ocorreu entre 2015 e 2016 e está dividido em três etapas: pesquisa exploratória, pesquisa de campo e análise dos dados, conforme procedimentos metodológicos apresentados a seguir.

1º Etapa: a pesquisa exploratória. Neste momento visou compreender como estava a situação dos CMDCA's de quatro municípios da região metropolitana de João Pessoa no tocante às suas atribuições e competência: João Pessoa, Cabedelo, Santa

Rita e Bayeux. Os municípios foram selecionados considerando a viabilidade para realização da pesquisa.

Inicialmente foram analisadas as Resoluções 105 e 106 do CONANDA, que dispõem sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos conselhos de direitos de crianças e adolescentes.

A resolução N°105 é composta por 5 capítulos que aborda sobre a estrutura necessária ao funcionamento, a publicação dos atos deliberativos, a composição e o mandato dos representantes, os impedimentos, a cassação e perda do mandato, a posse dos representantes da sociedade civil, o regimento interno, o registro das entidades e os programas de atendimento. A Resolução N° 106 apenas aperfeiçoa a resolução N°105, alterando a redação dos artigos 8º caput; 11; 14 e 22 e acrescentando um anexo com recomendações para elaboração de leis nos âmbitos municipal, estadual e nacional de criação e funcionamento de conselhos dos direitos.

No dia 17 de novembro de 2015, houve um evento promovido pela Rede Margaridas Pró-Crianças e Adolescentes da Paraíba – REMAR, coordenado pelo CMDCA de João Pessoa. Tratou-se do IV Intercâmbio das Redes de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente que em quatro anos consecutivos era organizado para acompanhar as problemáticas desses conselhos e gerando encaminhamentos para os órgãos competentes em busca de soluções. Este evento reuniu 80 pessoas² dos municípios de Alhandra, Bayeux, Conde, João Pessoa, Lucena, Mamanguape, Pitimbu, Rio Tinto, Santa Rita e Sapé. Além da Rede de João Pessoa, estava a Rede Crer Ser, Rede Varadouro Roger, Rede pela Paz e Rede Amiga dos bairros da capital.

Neste encontro foram socializados os avanços e desafios avaliados pelos conselheiros dos CMDCA's em conjunto com a rede de proteção de cada município, sobre alguns pontos que já vinham sendo acompanhados nestes quatro anos. Constatou-se, neste evento, que os conselhos carecem ainda de estrutura física adequada e de uma equipe executiva de apoio. Detectou-se ainda a dificuldade dos seus atores em compreender o orçamento público. Apenas o CMDCA de João Pessoa apresentou condições estruturais favoráveis e uma equipe técnica de apoio mais atuante. Contudo, também apresentou dificuldade de compreensão acerca do orçamento.

² Dados oficiais do relatório do evento.

O resultado da pesquisa exploratória, portanto, ajudou a delimitar o campo da pesquisa, elegendo-se apenas o CMDCA de João, por este ter se destacado entre os demais conselhos elencados, no tocante às condições gerais de funcionamento.

2º Etapa: a pesquisa de Campo. O projeto para realização da pesquisa de campo tinha como objetivo investigar possíveis fatores que interferem no desempenho do papel político dos conselheiros do CMDCA de João Pessoa, desta forma, compreender como é exercido o controle social e, portanto, participação social na política de proteção a crianças e adolescentes através desta instância.

O primeiro contato com o colegiado foi na reunião ordinária ocorrida no CMDCA no dia 12 de maio de 2015. Nesta data foi apresentada a proposta do projeto e feitos os contatos para a realização das entrevistas.

Na metodologia desta pesquisa, de natureza qualitativa, foi utilizada a entrevista semiestruturada, na perspectiva elaborada por Minayo (2009), na qual o entrevistado tem a oportunidade de discorrer sobre a problemática sem se prender à indagação formulada, tendo em vista que a entrevista é composta por perguntas abertas e fechadas.

A amostragem adotada para esta pesquisa foi a do tipo não probabilística por acessibilidade ou conveniência, na qual “o pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam de alguma forma representar o universo”, (GIL, 2008, p.94).

Para atender à necessidade da pesquisa, foram construídos dois instrumentos. O primeiro tinha a finalidade de traçar o perfil político dos conselheiros e contemplou todo o colegiado, que é formado por 14 conselheiros, contudo, apenas 12 responderam o instrumento.

O segundo questionário buscou compreender se o conselho estava conseguindo realizar suas atribuições e competências, conforme orientações das resoluções N°105 e 106 do CONANDA. Para responder a este segundo questionário foram convidados dois conselheiros, respeitando a paridade, sendo um representante da sociedade civil e outro governamental.

3º Etapa: Tendo em vista o caráter qualitativo da pesquisa, foi realizada a análise e tratamento do material empírico e documental, que consiste nos procedimentos adotados para sistematizar, compreender e interpretar as informações coletadas na pesquisa empírica, de forma articulada com os dados secundários

existentes e com as reflexões teóricas e temáticas que embasam o estudo (MINAYO, 2009, p.27)

Para examinar dos dados coletados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, uma vez que através desta “podemos caminhar na descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além do que está sendo comunicado” (GOMES, 2009, p.84). O conteúdo dos dados coletados nas entrevistas foi transcrito e analisado priorizando o as indagações da pesquisa, seguindo a definição de análise descrita por Minayo:

Um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN: 1979, pg. 42 apud MINAYO 2004 pg. 199).

Desta forma, as principais categorias analisadas após as entrevistas com os conselheiros do CMDCA de João Pessoa, foram: o perfil profissional e políticos dos atores da pesquisa, Sistema de Garantia de Direitos no tocante às atribuições e competências dos conselheiros.

O desenvolvimento da referida pesquisa seguiu os parâmetros legais estabelecidos pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP, conforme estabelece a Resolução 466 de 12 de dezembro de 2012 do CNS (Conselho Nacional de Saúde). O CNS é responsável pelas diretrizes e normas que regulamentadoras de pesquisas desenvolvidas com seres humanos no Brasil.

A Resolução destaca:

O respeito devido à dignidade humana exige que toda pesquisa se processe após consentimento livre e esclarecido dos sujeitos, indivíduos ou grupos que por si e/ou por seus representantes legais manifestem a sua anuência à participação na pesquisa.

Deste modo, seguimos as recomendações da resolução citada que visa atender as exigências éticas de preservação e valorização da pessoa humana garantindo aos sujeitos a liberdade, o respeito e o total anonimato.

Conforme expresso na Resolução 466/2012, toda pesquisa é passível de riscos, contudo, nos comprometemos com o sigilo das informações concedidas

respeitando sempre os valores culturais, sociais, morais, religiosos e éticos, como também os hábitos e costumes.

A pesquisa teve como desfecho primário o estudo e a pesquisa exploratória, através de leituras e reflexões, para se apropriar das temáticas que envolvem a participação social e o controle social em livros, revistas, documentos para compreender melhor o universo da temática, formular as hipóteses e subsidiar a construção de um projeto coerente e possível de ser executado.

E como desfecho secundário a elaboração desta dissertação de Mestrado, apresentando os resultados obtidos no projeto de pesquisa, o qual foi inicialmente apresentado e aprovado pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB, e aprovado pelo Comitê de Ética, conforme o registro CAAE 56729616.2.0000.5188.

A pesquisa pretende contribuir para o fortalecimento dos órgãos de controle social, especialmente na área de crianças e adolescentes, através da reflexão acerca dos resultados obtidos que possam apontar entraves no exercício deste controle, tanto para os representantes governamentais quanto para os da sociedade civil.

A democracia no Brasil ainda é um grande desafio, por motivos históricos, sobretudo relativos à falta de lideranças suficientes para realizar articulações na sociedade. O processo de educação para a participação social geralmente é realizado nos bastidores das camadas populares e por intelectuais afetos à questão das desigualdades. O Brasil é um país construído sob bases escravistas, coronelistas, carentes de uma educação política, com um sistema político e econômico que se estruturou mantendo uma relação de controle da sociedade. Somente na segunda metade do século XX essa relação começa a dar sinais de enfrentamento ao Estado restrito, através da luta pela democracia enquanto um direito de todos.

A partir da Constituição de 1988, a democracia passa a ser a palavra de ordem no Brasil, pois foi garantido o direito do povo em exercer esse poder, todas as instituições políticas do país, pela força da lei, precisaram abrir as portas para a participação social, sobretudo nos processos da gestão das políticas públicas.

Atualmente, a democracia brasileira vive uma de suas maiores crises, desde sua conquista no final da década de 1980. A situação tem se intensificado no último mandato da presidente da república Dilma Rousseff (2014) gerando uma crise generalizada nos poderes executivo, legislativo e judiciário.

A onda de manifestações começou em 2013, que inicialmente não era contra o governo, reacendendo um protagonismo social adormecido no final da década de 1980, período em que a luta por direitos civis, políticos e sociais movimentou multidões e todo o Brasil culminando na atual Constituição. O movimento que iniciou em prol do passe livre tomou o Brasil em junho de 2013 levando multidões às ruas em várias capitais. E como de costume, a repressão policial veio dar o recado do Estado às manifestações. A partir daí o movimento se descaracterizou ao começar a surgir reivindicações diversas. Dentre estas estavam à má qualidade dos serviços públicos, a corrupção na política, as despesas com a estrutura montada para a copa de 2014, isso sem mencionar a revolta com a violência policial que também marcou essas manifestações e gerou enormes transtornos como a depredação de estabelecimentos públicos e privados.

Deste momento em diante o país entrou numa profunda crise política descortinando uma conflituosa relação entre os poderes do Estado. Este descompasso entre os poderes foi claramente demonstrado durante a transmissão, em rede nacional, da sessão de julgamento do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, no dia 31 de agosto de 2016. A ex presidente cumpria seu segundo mandato quando foi acusada de praticar crime de responsabilidade fiscal num programa de incentivo à agricultura, conhecido como Plano Safra e por decretos que, segundo acusação, geraram despesas sem a autorização do Congresso.

Um dos tantos fatos curiosos neste processo foi o de que, dos 81 parlamentares aptos a votar o impeachment da ex-presidente, 24 eram acusados ou suspeitos de crimes de corrupção, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha, peculato, crimes eleitorais, de responsabilidade e contra a Lei de Licitações³. Tais questões vieram à tona culminando em operações policiais nunca vistas na história do país, na qual grandes empresários e políticos influentes passaram a ser investigados, e alguns presos, pelos desvios de quantias incalculáveis dos cofres públicos. Além dos desvios praticados nas inúmeras obras de infraestrutura e de serviços públicos por todo o país, há também a enorme sangria praticada contra a empresa estatal Petrobras, levando representantes das maiores instituições públicas e privadas do país a serem investigados.

³Fonte: Congresso em Foco. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br>

A descrição do atual cenário político e social do Brasil retomam a discussão sobre o fenômeno da corrupção, que não é recente, reafirma a cultura patrimonialista do país, na qual a máquina pública opera em benefício privado. Esta situação é claramente comprovada, não apenas pelo fato das grandes estruturas estatais empregarem milhares de aliados dos governantes em troca de apoio político para ganhar eleições, tão conhecido e velado na sociedade, mas também através do superfaturamento de obras e serviços públicos diversos, nos acordos formais entre governantes e empreiteiras.

Da mesma forma, ainda sobre o impeachment da ex-presidente Dilma, o poder judiciário mostrou a dubiedade existente na lei, onde os legisladores, tanto da defesa quanto da acusação, defendiam com total convicção a improcedência e procedência, respectivamente, dos supostos crimes praticados pela ex-presidente.

E pasmos, os brasileiros assistiram ao julgamento que afastou a presidente do país por uma prática considerada crime, mas que sempre existiu e que acontece, ainda que de forma velada, diante dos olhos de cada brasileiro nos 5.570 municípios do país, seja por irresponsabilidade ou pela burocracia demasiada existente nas transações estatais. Dilma precisava ser retirada da presidência por questões estritamente políticas. Pois se era para afastar dos cargos públicos os que cometem crimes, os 24 parlamentares investigados não poderiam sequer estão presentes no plenário do senado votando o impeachment, muito menos a sessão seria presidida por um deputado que também estava sob investigação, e que, inclusive, já se encontra preso, Eduardo Cunha. Cabe explicar que aqui não está sendo feita a defesa da ex presidente, mas um apanhado da situação caótica do judiciário que impacta diretamente na vida dos brasileiros, causando instabilidade política e econômica, mediante a falta de um diálogo ético entre os poderes do Estado.

A manutenção dos privilégios e das manobras da lei para privilegiar os políticos e os empresários é uma dívida sem fim que é paga estritamente pelos trabalhadores através dos muitos projetos que materializam a contrarreforma do Estado. Como exemplo, podemos citar o Projeto de Lei (PL) 4.302/1998, já sancionada pelo presidente Michel Temer, em 31 de março de 2017 que regula a terceirização de todas as atividades das empresas; o congelamento de investimentos nas áreas vitais como educação e saúde para a maioria da população brasileira, com a aprovação em 13 de dezembro de 2016 da Proposta de Emenda Constitucional (PEC 247/2016) que limita os gastos públicos em áreas fundamentais da política social; e a reforma da

previdência proposta pela PEC 287, dentre inúmeras outras ações que reduzem a ação do Estado ao mesmo tempo em que ampliam a do mercado.

Aliado a essas propostas existe um discurso ideológico muito forte que promete crescimento econômico e geração de mais empregos. Porém tomando como exemplo a flexibilização do trabalho da experiência Russa, a mesma comprovou que a terceirização do trabalho praticada lá há vinte anos não aumentou a oferta de emprego. Além disso, reduziu salários e benefícios dos trabalhadores, inclusive direitos previdenciários, a exemplo da proteção em caso de acidentes⁴. Em 2015, os trabalhadores russos conseguiram acabar com a terceirização e isso foi considerado uma vitória para os trabalhadores, logo o discurso do aumento da oferta de emprego cai por terra e ainda comprova que afeta a reprodução dos indivíduos e sua qualidade de vida.

Para Carvalho (2016), os fatores que poderiam ter contribuído para essa turbulência expressa nas manifestações no Brasil a partir de 2013 seria um aumento no nível cultural acerca das temáticas que envolvem as relações sociais. O fato é que estas questões reacendem a necessidade de mobilizar estudos acerca de categorias como a democracia e a participação social, dentre outras associadas à cidadania, dentro do Estado de direitos na atual conjuntura, para apreender os fatores que colaboram ou não para um bom desempenho da sociedade na luta por direitos.

A participação social, portanto, embora tenha ensaiado uma atuação mais expressiva, a partir de 2013 (ressaltando que sua motivação primeira foi contra o aumento das passagens do transporte público, mas que posteriormente se estendeu a críticas ao governo), não foi suficiente para barrar este pacote reformista no sistema da seguridade social brasileiro que se estende em 2017. Para uma participação social ética e comprometida dos cidadãos em prol da coletividade é necessário um investimento pesado, sobretudo na educação, pois este processo passa por valores ideológicos e culturais, difíceis de serem transpostos.

Com o propósito de debater e gerar reflexões sobre a contribuição que as instâncias de controle social podem oferecer para qualificar a participação social em prol da garantia dos direitos abordaremos a temática através da discussão sobre o papel do Estado na sociedade capitalista e na construção da cidadania neste espaço.

⁴ Portal GGN. Disponível em <<http://jornalggn.com.br>>Consulta em 28/03/2017.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo aborda o contexto histórico da formação do Estado nação vinculado ao capitalismo e a construção dos direitos sociais, políticos e civis contidos na cidadania enquanto categorias importantes nesse estudo.

No segundo capítulo elencamos as particularidades brasileira neste mesmo processo histórico com vários aspectos políticos, sociais, econômicos, culturais e ideológicos que consideramos importantes para entrar no debate sobre a participação social. Através desses pontos, buscamos identificar o perfil da sociedade brasileira com relação ao seu engajamento na construção de sua cidadania e reafirmar a importância do processo de educação para uma participação social eficaz. Pois na cidadania se encontram os elementos principais que incidiram diretamente na forma de organização do espaço público das sociedades no mundo. O capítulo enfatiza a construção da cidadania desde o Estado Novo até início da construção do Estado de direitos em 1988.

No terceiro capítulo será discutido sobre os desafios no exercício do controle social, a partir da política da criança e do adolescente. Na discussão estão inseridos os dados empíricos obtidos na pesquisa realizada junto ao Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes do município de João Pessoa.

1 CAPÍTULO I – A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA NO ESTADO CAPITALISTA

Neste capítulo buscamos explicar sobre a sociedade civil e a construção da cidadania atravessada pelos valores ideológicos do sistema econômico. A discussão aborda fatos históricos para explicitar que embora a participação social nas instâncias de controle seja um direito garantido é necessário compreender os limites de alcance desta atividade dentro de uma sociedade estruturada nos moldes do sistema capitalista. Entende-se ainda que a política social empreendida como Estado capitalista tenha sido a forma de esse modelo de sociedade reduzir as desigualdades e alcançar a cidadania. Por esta razão é essencial conhecer e participar das instâncias de controle social. Buscamos mostrar como o histórico de defasagem no processo de educação para a cidadania tem colaborado para a manutenção de uma cultura política frágil no Brasil.

A política social brasileira começa se estruturar de forma mais consistente a partir do governo de Getúlio Vargas, iniciado na década de 1930, no momento de transição da economia agrária para a industrial. A ascensão da burguesia industrial desencadeou uma tendência de organização política dos trabalhadores desse setor e isso causava insegurança ao governo. A resposta do Estado foi à repressão e a construção de um aparato jurídico para tratar as questões relativas ao conflito social que se instaura. E assim se esboçava a política social do Brasil, amparando inicialmente, por volta de 1940, os sujeitos que possuíam vínculo de trabalho, e posteriormente, após uma longa jornada de quase cinquenta anos, entre ditaduras e democracias, o país conseguiu expandir os direitos sociais.

Foi graças aos movimentos sociais, ONGs, Organizações da Sociedade Civil e entidades religiosas, que se organizaram em pleno período de recessão, em busca de direitos de cidadania que, no final da década de 1980, o Estado estruturou um sistema de seguridade social para dar efetividade aos direitos reivindicados. E é neste campo que se dá às relações conflituosas entre a sociedade civil e o Estado em busca dessas garantias.

O Estado brasileiro se reordenou para efetivar o direito à participação social no controle dessas políticas. Contudo, esses espaços expressam muitas contradições e desafios que precisam ser constantemente estudados e avaliados para construção de estratégias que ajudem no seu fortalecimento. Pois, o Estado, através de suas instâncias operadoras do direito tornou-se, na verdade, um regulador das relações

entre o capital e o trabalho, construindo uma história de privilégios para as classes sociais abastadas bem como sua inclinação para o desenvolvimento econômico, em detrimento do social, seguindo a cartilha neoliberal. Por esta razão, neste capítulo, buscamos compreender a estrutura do Estado capitalista, sua forma política e seu relacionamento com o conjunto da sociedade.

1.1 A RELAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E A CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

O Estado tem sido alvo de estudos que buscam compreender a sua influência no processo de organização da sociedade, devido a sua crescente regulação na vida social. Na medida em que as relações de produção capitalista cresciam, o Estado estruturava, entre outros, a sua forma jurídica complementando seus aparelhos repressivos para garantir o cumprimento dessa regulação.

O Estado, portanto, garantiu a expansão e a solidez desse sistema capitalista, reafirmando a nova forma de sociabilidade e fazendo a manutenção dos privilégios históricos de classes sociais específicas, antes garantidas estritamente por práticas violentas e bárbaras.

Na modernidade, durante todo o século XX, várias teorias buscaram apreender o fenômeno do Estado e da política “a partir de horizontes maiores que a sua própria empiria quantitativa ou que sua analítica institucional e jurídica”. (MASCARO, 2013, p.11). Foi no enfrentamento à exploração capitalista foram encontradas as contradições políticas do mundo contemporâneo. Por esta razão, o capitalismo se tornou um elemento fundamental na análise dos processos sociais na atualidade.

Mesmo com todas as conquistas trazidas pelo desenvolvimento e avanço da cidadania na perspectiva do direito, a exemplo dos direitos políticos, cuja democracia é a principal expressão, o Estado continua sendo uma instância na qual uma minoria exercer seu poder sobre os demais sujeitos sociais.

O *Manifesto do Partido Comunista* de Marx e Engels é uma referência dessa percepção referente à distinção privilegiada entre as classes sociais, que é histórica, e que manteve sua essência opressora sob novas formas, após a ascensão da burguesia ligada ao desenvolvimento das forças produtivas:

Nas mais remotas épocas da história, verificamos, quase por toda parte, uma completa estruturação da sociedade em classes distintas, uma múltipla gradação de posições sociais. [...] A sociedade burguesa moderna que brotou das ruínas da sociedade feudal, não aboliu os antagonismos de classe. Não fez mais do que estabelecer novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta em lugar das que existiam no passado (MARX, 2007, p. 40).

Marx reafirma, portanto, que a emergência de uma classe social (burguesa) estabeleceu novas relações sociais, mas preservou o sistema de desigualdade se utilizando de novos mecanismos. Os primeiros registros Karl Marx, em meados do século XIX, apontaram a existência de um Estado que era composto por burgueses, os quais se utilizavam desta entidade para garantirem suas propriedades e seus interesses.

Para compreender o processo de avanço do Estado, Coutinho (1994) se debruçou em dois paradigmas de revolução socialista, definidas como “explosivo” e “processual”, a depender da forma como esta entidade era concebida (restrito ou amplo). Esta concepção é relevante para compreender o surgimento da sociedade civil, seu relacionamento com o Estado e a construção da cidadania.

Segundo o autor, a concepção de Estado estaria ligada diretamente a teoria da revolução socialista, descrita na obra de 1848 – *Manifesto do Partido Comunista*. Marx e Engels notaram que o Estado, através de aparelhos repressivos e burocráticos, exercia o poder político através da coerção e da opressão, numa forma de dominação direta e imediata da classe burguesa sobre o proletariado, e dessa síntese surgiu a concepção de Estado “restrito”. Esse último só poderia ser superado através de uma Revolução explosiva. Ou seja, devido o domínio político da burguesia e das leis de acumulação do capital, que não comportam concessões em prol do proletariado, a transição ao socialismo só poderia ocorrer através de uma guerra civil que levasse a uma revolução.

Essa concepção, afirma Coutinho (1994), foi superada nas obras posteriores de Marx e de Engels, pelo menos parcialmente. E sem negar as suas formulações com Marx sobre a natureza de classe do Estado, Engels enxergou que essa

dominação não se dava apenas por coerção, mas também por um pacto, ou contrato. Sendo assim, o Estado criou uma estrutura jurídica, enquanto um elemento novo que desencadeou novas determinações natureza desta entidade. Ou seja, a estrutura jurídica, aliada a natureza repressiva do Estado constituía uma conjuntura que de fato privilegiava o poder coercitivo, legitimando sua forma “restrita” que ainda no momento analisado por Marx não explicitava inteiramente suas múltiplas determinações.

Podemos vislumbrar o Brasil nesta situação de Estado restrito no período da ditadura militar que vigorou por 21 anos (1964-1985). Neste período houve supressão de direitos civis e políticos e perseguições aos que não concordavam com o regime, violando inclusive todos os direitos humanos ao torturar, matar e desaparecer com os corpos de suspeitos de conspirar contra o regime.

Embora, na atual conjuntura brasileira, o Estado continua reprimindo, violentamente, os movimentos sociais indignados com a precariedade dos serviços públicos, a corrupção e as reformas que têm reduzido os direitos sociais no atual governo. Além de episódios de violência institucional, dentre as quais podemos citar a chacina que executou 111 presos na Casa de Detenção São Paulo (Carandiru), em 1992, e como fato mais recente, o número de assassinatos em presídios pelo país que chegou a 134⁵ casos nas primeiras duas semanas do ano de 2017. Tais episódios demonstram a atualidade do Estado repressor e violador de direitos humanos.

Retomando as proposições de Coutinho (1994) a respeito do Estado, Engels, ao compreender que o seu partido e a classe operária só poderiam chegar a dominação sob a forma de república democrática, modifica substancialmente a ideia anterior da revolução que se dava a partir de um contra poder armado passando a ser processual. Tal mudança “se deu como resposta à ampliação efetiva que se processou na esfera política no último terço do século XIX.” (COUTINHO, 1994, p.28).

Contudo, foi a partir de Gramsci que a teoria do Estado ampliado ganhou uma forma mais sistemática. Esse filósofo, da linha marxista, vivenciou a derrota do socialismo pelo capitalismo na Europa Ocidental e Central e o fracasso do movimento dos “conselhos de fábrica” se tornando um estudioso da democracia direta. Gramsci foi um divisor de águas do pensamento marxista sobre o Estado, ao encontrar novas

⁵ Notícia veiculada em vários portais, a exemplo do <<http://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/numero-de-mortos-em-presidios-brasileiros-chega-a-134-em-2017/>>.

determinações na estrutura desta entidade histórica que ficou conhecida como uma ampliação do pensamento de Marx.

Após presenciar a adesão da burguesia italiana ao fascismo, Gramsci desmistificou a afirmação de que a república democrática seria a melhor forma política de dominação burguesa, conforme afirmava Lenin. No período histórico analisado por Gramsci já era possível perceber essas múltiplas determinações e isso tornou possível a elaboração de uma teoria marxista mais aprofundada sobre o Estado.

Sobre o caráter dialético da construção gramsciana, as determinações fundadoras da teoria “restrita” não são eliminadas, mas a elas são acrescidas novas determinações. O objeto analisado por Marx, Engels e Lenin era o que Gramsci chamou de sociedade política, que seria “o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio ou de fato a violência” (COUTINHO, 1994, p. 50-53). De acordo com este autor, a grande contribuição de Gramsci foi sua definição sobre a sociedade civil e a partir desta é que foi elaborado o conceito marxista do Estado.

A sociedade civil em Gramsci seria uma esfera da superestrutura descrita como “o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias”. Neste grupo estão inclusas escolas, igrejas, partidos políticos, organizações profissionais, os meios de comunicação e as instituições de caráter científico e artístico. A sociedade civil, portanto, estaria organizada em torno do Estado para garantir direitos.

Na América Latina, inclusive no Brasil, por volta de 1970, registrou-se uma multiplicidade de movimentos sociais, ampliando esse leque de grupos em busca de inclusão de suas demandas em torno do Estado, a exemplo dos:

Movimentos de classe: sindicais, urbanos e rurais; movimento com caráter de classe, a partir das camadas populares, em nível do local de moradia, lutando por bens de consumo coletivo, nos setores de infraestrutura urbana, saúde, educação, transporte, habitação, etc.; e movimentos sociais com problemáticas específicas sem serem de classe, tais como os movimentos feministas, ecológicos, dos negros, homossexuais, pacifistas, etc. (GONH, 1991, p. 9).

De acordo com a autora, no caso brasileiro, a partir da década de 1980 esses grupos passaram por um processo de “judicialização da sociedade organizada”, para garantirem suas demandas através de projetos de lei. Essa seria uma tendência crescente, considerando que o elemento jurídico se acoplou ao Estado de tal forma que passou a ser um objetivo para a sociedade civil se organizar em busca de afirmar garantias.

Essas duas esferas que compõem o Estado, sociedade civil e sociedade política, conforme colocado por Gramsci possui funções e relações distintas, sobretudo na articulação e reprodução das relações de poder. Na sociedade política ocorre a dominação fundada na coerção materializada nos aparelhos coercitivos do Estado. Enquanto que a sociedade civil procura ganhar aliados para o seu projeto através da direção e do consenso, materializadas nos seus “aparelhos ‘privados’ de hegemonia”. Ou melhor, “apesar de seu caráter voluntário ou ‘contratual’, eles têm uma indiscutível dimensão pública, na medida em que são partes integrantes das relações de poder em dada sociedade”. Esta forma de autonomia relativa da sociedade civil a coloca como “uma esfera específica, dotada de legalidade própria, funcionando como uma mediação necessária entre a base econômica e o Estado em sentido restrito”. Nos estudos de Gramsci, no Estado “restrito” havia “guerra de movimento”, após a ampliação desse Estado há uma “guerra de posição” na qual a sociedade civil luta por conquista de espaços (COUTINHO, 1994).

Outro aspecto levantado pelo autor, sobre as considerações gramsciana, é a forma de dominação no plano político e no plano ideológico, segundo o qual para alcançar o domínio político, a classe social necessita primeiramente alcançar a hegemonia ideológica. Esta afirmação é de grande relevância para compreendermos a tomada da cidadania pelo capitalismo. Essa configuração emblemática do Estado capitalista regula todas as relações sociais alterando, inclusive, os valores da cidadania. Pois a cidadania no capitalismo não pode ser um sinônimo de igualdade. Numa sociedade de classes, legitimada pelo Estado, a ideia de igualdade ameaça a hegemonia da classe dirigente, por esta razão, Benevides (1994) reafirma que essa igualdade, embora seja apenas jurídica, torna-se indesejável.

Tanto o Estado quanto à sociedade civil são compostos por grupos diversos, com interesses também diversos em disputa, isto é, nenhum deles possui homogeneidade. O primeiro é quem dá a direção, pois é responsável pelo cumprimento do direito positivo, possui o sistema repressor e boa parte dos aparelhos

ideológicos ao seu favor, além do apoio de alguns segmentos da sociedade civil. Essa última, por sua vez, é totalmente heterogênea, com interesses predominantemente corporativos podendo, por tanto, está na esfera do Estado sem necessariamente representar os interesses da maioria. Fatalmente, embora estejamos em uma democracia, parece improvável que exista um projeto robusto de sociedade oposto ao da sociedade de classes, em ambas as entidades (Estado e sociedade civil).

1.2 INFLUXOS CAPITALISTAS NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

A priori é importante enfatizar que esta temática se refere expressamente ao período iniciado a partir do Estado moderno, quando a sociedade começa a ter vínculo jurídico com esta entidade, motivado pelo desenvolvimento econômico.

A partir deste contexto, as relações mercantis passam a dominar as relações sociais e a noção de direito começa a se desenvolver vinculado a esta relação. O Estado moderno e o capitalismo, embora pareçam dois agentes apartados (o primeiro político e o segundo econômico) eles se fortalecem mutuamente através de um campo jurídico que regula todas as relações sociais.

No momento em que os direitos sociais passaram a serem acessados pela via do trabalho regulado, os indivíduos precisaram se incluir no novo sistema que intuitivamente já apresentava tacitamente um processo de alienação social. Isso pode ser atestado diante de fatos como a carga horária extensa e a inclusão de vários membros da mesma família, inclusive as crianças, na atividade laboral para garantia da sobrevivência. Mas também pelos institutos previdenciários que surgiam para dar conta dos problemas de saúde e incapacidade que as condições de trabalho geravam. A Lei Eloy Chaves, de 1923, é um marco importante para as categorias de trabalho que passaram a se inspirar a reivindicar essa proteção durante os momentos de doença, incapacidade e velhice.

Contudo, esses fatos mostram como a sociedade sai do período escravista para se submeter a condições praticamente de servidão no período industrial, constituindo um processo irreversível de submissão ao sistema capitalista que se estruturava através da regulação do trabalho, no período pré-industrial. Em outras palavras, neste momento, a cidadania brasileira passou a ser buscada através das leis do trabalho e este não conseguia garantir a reprodução social. E nesse contexto

de exploração do trabalho regulado é que se começa a se estruturar o processo de alienação dos indivíduos sociais.

E ainda passados mais de noventa anos da Lei Eloy Chaves, já com um novo modelo de previdência social, além de esse ser constantemente submetido a reformas para dificultar o acesso dos trabalhadores a esse direito, o que vemos atualmente é que o trabalho continua não garantindo a sobrevivência dos indivíduos e suas famílias, com todos os seus membros em busca de inserção no trabalho, de forma precoce, tirando das crianças e adolescentes (pobres) a possibilidade de construção de uma profissão, perpetuando o ciclo da pobreza. Dados do PNAD de 2015 reafirmam o trabalho precoce como um dos maiores problemas a ser enfrentado no Brasil, pois durante esse período mais de 2,6 milhões de crianças e adolescentes, de cinco a 17 anos, realizavam trabalho infantil.

Por outro lado, o Estado através das políticas sociais também não consegue atender as necessidades dos trabalhadores e suas famílias, levando-os, na maioria das vezes, a buscar esse complemento no setor privado. Ou seja, nota-se o aprisionamento do trabalhador num sistema que o explora de todas as formas possíveis. O fato do Estado, no governo de Vargas (1930-1945) ter se preocupado com a regulação do trabalho, concentrou as lutas dos trabalhadores estritamente na esfera política. Vargas interferiu nessa regulação para garantir o controle social no seu governo, pois já era do seu conhecimento a organização dos trabalhadores contra o Estado nos países mais desenvolvidos, conforme mostrado na obra de Cerqueira Filho (1982). Na obra fica evidente a construção de consensos votados para a construção da identidade nacional no período de Vargas, portanto, de uma cidadania atrelada à aceitação das leis do trabalho definidas naquele governo.

Deste modo, a aparente separação entre o Estado e o Capitalismo é funcional ao sistema, pois, o horizonte da cidadania passou a se concentrar majoritariamente no campo político (Estado), reduzindo a importância da luta contra o sistema de exploração do trabalho. O resgate desses contextos históricos reafirma a tendência da cidadania enquanto um direito dos sujeitos sociais inerente ao processo de produção e distribuição da riqueza socialmente produzida, sustentado e retroalimentado pela ideologia própria do sistema produtivo.

Deste modo, nota-se que a cidadania favorável à sociedade capitalista brasileira se sustentava com a construção de consensos previamente definidos por uma dada classe. Portelli (1990) traz esta discussão na qual a classe dirigente, ao

possuir um vínculo estreito com a filosofia, consegue construir ideologias que interferem na forma de vida do conjunto social.

Este autor traz grandes reflexões baseadas nos Cadernos do Cárcere de Antônio Gramsci, dentre as quais estão trechos traduzidos da obra *El Materialismo Historico y La Filosofía* de Benedetto Croce, na qual o filósofo define a ideologia como “uma concepção de mundo que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na vida econômica, em todas as manifestações da vida individual e coletiva” (GRAMSCI, 1966, p.7 apud PORTELLI, 1990, p. 23).

Contudo o autor explica que a eficácia da ideologia só ocorre quando ela está ligada a uma determinada classe, primeiramente restringida ao nível econômico e em seguida se dissemina conforme se desenvolve “a hegemonia sobre todas as atividades do grupo dirigente”. Deste grupo emergem intelectuais que ao se especializarem nos aspectos da ideologia inerentes aos mesmos (dentro das ciências, da economia, da arte, entre outros), constroem uma concepção de mundo. (PORTELLI, 1990, p.23).

Tem-se, portanto, nesta concepção de Gramsci, uma categoria importante para compreender esse processo de aceitação social, por exemplo, ao sistema capitalista, desenvolvido pela classe burguesa com a ajuda do Estado. A ideologia em Gramsci é constituída a partir da filosofia e esta, por sua vez, é de domínio de uma dada classe (dirigente) que por esta razão possui a chave da hegemonia. E no processo de propagação de dada ideologia, a mesma se fragmenta na multidão. (PORTELLI, 1990). Ou seja, os intelectuais têm um papel primordial na construção de consensos. Antônio Gramsci fala sobre esta questão enfatizando que a ideologia está vinculada a uma classe fundamental (se referindo à classe burguesa), para reafirmar seus valores.

A construção da cidadania nas sociedades ilustra bem sua ligação com as classes sociais bem estruturadas economicamente e a adesão social dos valores construídos por essas classes, desde os primórdios do entendimento do que seria a cidadania. Para Aristóteles, a cidadania estaria ligada diretamente ao desenvolvimento da democracia. Baseado neste aspecto, o cidadão era quem tinha o direito e o dever de contribuir para a formação do governo, e assim emergiu um “grupo de cidadãos” responsável pelas decisões políticas na Grécia (COUTINHO, 2000).

Porém, estes cidadãos eram, também, os que exerciam os cargos e executavam as decisões, logo, imprimiam suas ideologias na forma de organização social. Ou seja, a organização dos indivíduos dessa sociedade já havia uma tendência seletiva de separação dos grupos sociais em escalas hierárquicas, tendo como elementos de sustentação uma ideologia favorável a um grupo específico dotado de estrutura econômica e intelectual. Este último garantia a “adesão”, ou o consenso, da sociedade através da construção de ideologias.

Todavia, referência dos estudos sobre a cidadania encontra-se em Thomas Humphrey Marshall. Tomando a experiência inglesa como campo de observação, Marshall concluiu que inicialmente foram conquistados os direitos civis, os quais posteriormente serviram de base para a conquista dos direitos políticos e apenas após esses dois é que foi possível a conquista dos direitos sociais. (CARVALHO, 2016). Segundo o autor, nos direitos sociais elencados por Marshall, a educação popular aparece como um elemento importante no processo de expansão desses direitos. Como também, por questões diversas a educação popular sempre estarem presentes nos países que tiveram sua cidadania desenvolvida com mais rapidez, a exemplo da Inglaterra. Com isso ele acredita que a falta de educação popular obstaculiza a construção da cidadania civil e política.

Porém as ideias de cidadania proferidas por Marshall faz parte do hall do liberalismo, que defende o direito à vida e a propriedade privada. Neste sentido, a compreensão sobre a cidadania tinha esse aspecto vertical e suas características reafirmam a questão econômica movendo o conceito de cidadania.

Na sociedade moderna, as proposições de Locke nos ajudam a compreender como a burguesia ganhou forças dentro do campo ideológico, com pensadores que influenciaram as decisões no campo político social na construção da cidadania conveniente à sociedade capitalista. Segundo tais proposições, existia uma conexão entre a cidadania e o direito, sendo esse último algo que seria natural do ser humano. Ou seja, para Locke, todos os seres humanos possuíam direitos, independente do grupo social ao qual pertencia. Porém, a cidadania trazida por Locke e seus seguidores, consideravam como direito natural básico o direito à propriedade privada que abarcava também “o direito dos proprietários sobre os bens produzidos pelo trabalhador assalariado” (COUTINHO, 2000, p.52-53).

Esta afirmação do direito individual foi funcional para a sociedade burguesa ascender com uma nova ordem social, que após enfrentar o absolutismo, imprimiu

seus interesses na nova forma de Estado que surgiu deste processo. Essa questão é de extrema relevância para compreender o surgimento do Estado burguês que criou uma nova forma de desigualdade material entre os homens no momento em que esta classe se alinhou com o jusnaturalismo liberal para afirmar sua ideologia, pois a ideia de direito é uma construção social, afirma Coutinho (2000). Essas colocações reafirmam, também, a ligação entre a construção da cidadania e o extrato social melhor estruturado economicamente.

Marshall e Locke tinham o mesmo significado sobre os direitos civis, ou seja, deveriam ser respeitados os direitos à vida, à liberdade de pensamento e à propriedade, com a construção de um Estado que respeitasse os direitos naturais. Ser cidadão, porém, era algo que se referia à vida privada e não à vida pública como no conceito grego. Isto se daria através de um contrato social e foi nesta estrutura que o Estado foi conquistando legitimidade.

A natureza individual e privada dos direitos civis modernos colaborou com a consolidação da burguesia. Estas questões também ficam claras nas afirmações de Locke: “direito de propriedade como direito aos frutos do nosso trabalho”, (LOCKE 1994, p.97 Apud COUTINHO, 2000, p.57), reafirmando também que a invenção do dinheiro possibilitou a compra da força de trabalho e os frutos do mesmo. Esta ideologia, inclusive, inspirou várias Constituições, com a concepção do Estado mínimo.

As vantagens que os direitos civis geraram para a burguesia permitiu o usufruto do status de “cidadania” apenas para uma minoria social, sobretudo com o exemplo do direito à propriedade que não foi socializada gerando, automaticamente, privilégios aos donos de terras.

Em síntese, a cidadania na concepção liberal era um direito eminentemente dos burgueses, garantindo o patrimônio e tendo o poder de definir as regras do mundo econômico e político, um direito assegurado pelo Estado.

No século XIX, Marx e Engels, analisando a organização política e econômica da sociedade, em oposição a essa ideologia liberal, constroem um arcabouço teórico para compreensão das desigualdades sociais, explicado pelos conflitos de classes. Nesta concepção Marx analisa a história a partir das condições materiais, onde a sociedade passa por um processo de alienação frente às mudanças promovidas pelo sistema capitalista.

A força de trabalho ao gerar mais valia promoveu o enriquecimento de uma minoria social gerando enormes desigualdades sociais. Para Marx, essa luta de classes só findaria na tomada do Estado pelos trabalhadores, instaurando uma ditadura que garantisse a igualdade social. Diante desse ideal socialista, os trabalhadores deveriam se organizar em torno do Estado numa tentativa de instalar o comunismo. Ou seja, a socialização da propriedade privada. Por isso o pensamento marxista é sufocado a todo custo pela classe dirigente. A percepção de Marx a respeito das desigualdades geradas pelo capitalismo tornou possível uma nova forma de pensar a sociedade, identificando as injustiças sociais, os processos alienadores e também a necessidade de mudar essa lógica.

Nesse processo, a regulação da vida social começou a se ampliar, pois o Estado e os burgueses, diante do aumento das desigualdades sociais desencadeado pelo capitalismo, passaram a construir uma estrutura jurídica que controlasse os conflitos sociais sem prejudicar o contínuo desenvolvimento do sistema.

Deste modo, podemos analisar a cidadania dentro de outro processo, no qual o Estado burguês passa a garantir direitos civis, políticos e sociais, que foram se manifestando ao longo do tempo, não mais de forma vertical, mas a partir de reivindicações de grupos sociais organizados. Pois com a complexificação das relações sociais e a abertura do Estado para as demandas sociais reivindicadas, o ideário de cidadania também sofre um processo de ampliação. Contudo, seu acesso permanece ligado a uma “ditadura” da classe dirigente, que define as regras do trabalho e do financiamento as políticas sociais que, no capitalismo, se tornou a forma de alcançar esta cidadania, sobretudo, no tocante aos direitos sociais.

Na atualidade, o estudo sobre o Estado e seus contornos políticos precisa considerá-lo dentro de “sua posição relacional, estrutural, histórica, dinâmica e contraditória, dentro da totalidade da reprodução social”. (MASCARO, 2013, p.11). Este autor traz considerações acerca da nova leitura do marxismo na atualidade que busca extrair dos alicerces da “sociabilidade capitalista a própria natureza estrutural do Estado e da política”, na qual a compreensão do Estado “só pode se fundar na crítica da economia política” e “no seio das explorações, das dominações e da crise da reprodução do capital” onde “se vislumbra a verdadeira política” (Ibid, 2013, p.14).

Retomando o pensamento de Gramsci, que analisando o Estado em Marx, observou um movimento em torno dessa entidade que o levou a compreender a sociedade civil enquanto grupos extremamente fortes na disseminação de valores ideológicos e capazes de se organizar politicamente para fazer parte da estrutura do Estado. Deste modo, reafirma-se a heterogeneidade da sociedade civil, que não possui uma agenda em comum em prol de um projeto distinto de sociedade, mas, em última instância reproduz a lógica do capital, na medida em que não o enfrenta em busca de igualdade social. Diante deste fato, é possível compreendermos a cidadania dentro desse novo fenômeno como uma conquista social que possui suas potencialidades limitadas, dadas as características do Estado capitalista.

Dagnino (1994) contesta esta concepção, afirmando que estaria em curso, desde a década de 1980, uma “nova cidadania”. A autora faz um esforço tentando delimitar essa questão no campo teórico, em contraposição à compreensão de que a cidadania estaria vinculada enquanto “condição jurídica e política indispensável à instalação do capitalismo”. Ou seja, a “nova cidadania” estaria associada primeiramente a uma redefinição da ideia de “direito” que não se limita “a conquistas legais ou ao acesso a direitos previamente definidos ou a implementação efetiva de direitos abstratos e formais”, mas a “invenção/ criação de novos direitos que emergem de lutas específicas e da sua prática concreta”. E nesses direitos a autora cita como exemplo, propositalmente distintos, “a autonomia sobre o seu próprio corpo, o direito à proteção ambiental e o direito à moradia”, para reafirmar a importância do direito tanto à igualdade quanto à diferença.

A tese central da autora consiste em considerar o direito as diferenças no processo de construção e universalização do direito à igualdade, reconhecendo que este processo não é simples e deve ser realizado de forma muito cuidadosa. Para a autora, o que está em jogo é o direito de participar “efetivamente da própria definição” do sistema político, de modo que a sociedade possa, de fato, escolher onde quer ser incluída. Ela também cita a necessidade de se construir uma nova sociabilidade baseada na constituição de sujeitos sociais ativos que se relacionem com o conjunto da sociedade, quebrando o paradigma do autoritarismo que impôs lugares definidos socialmente e culturalmente para os cidadãos emergentes. Para isso, seria necessária uma “reforma intelectual e moral” (DAGNINO, 1994).

Para reafirmar seu pensamento, a autora cita como experiência empírica a participação social vivenciada em Porto Alegre, nos conselhos populares,

especialmente no qual o Fórum do Orçamento Participativo, iniciado em 1989 consegue, de fato, exercer um controle social, decidindo onde aplicar os investimentos da gestão municipal e fiscalizar o andamento das obras e serviços.

Nas explanações colocadas por Dagnino (1994) acerca do nascimento de uma nova cidadania, ela cita a necessidade de uma nova cultura de participação social, inspirada no exemplo de Porto Alegre. Contudo, o sucesso de Porto Alegre, parece estar ligado ao que Mascaro (2013) aponta como necessário para enfrentar o sistema capitalista, ou seja, incidir no campo econômico para efetivar os direitos. E esses direitos podem ser os citados por Dagnino (1994). Sendo assim, não necessariamente há uma nova cidadania, mas uma possível saída para conquistar a cidadania. A cidadania, enquanto necessidade de se incluir, de se sentir pertencente a uma sociedade haverá, em cada tempo histórico, novos anseios sociais, naturalmente construídos pela práxis social, que se tornarão aspirações concretas que precisarão ser reconhecidas e incluídas no sistema de valores da sociedade e isso não necessariamente deve ser configurado como uma nova cidadania. Pois a mudança de sociabilidade distinta da que estamos vivenciando, está longe de ser superada, tendo em vista a persistência dos altos números da pobreza, desemprego e concentração de renda que reafirma os limites da cidadania.

É de fato uma mudança intelectual e moral, como também defendemos neste estudo, que é um processo lento, gradual e necessitado de apoio, sobretudo dos movimentos sociais e de quem mais reprova o corporativismo exorbitante na sociedade civil que anda na contramão da emancipação cidadã. E assim deixam de refletir sobre o conjunto de fatores que incidem na totalidade da vida social, que vão desde as questões subjetivas - incluindo os valores autoritários, clientelistas, patrimonialista que tem conduzido a sociedade, até as objetivas expressas na negação das garantias de reprodução dos indivíduos sociais, dados pela sociabilidade capitalista.

No Estado de direitos, a cidadania tem suas possibilidades delineadas dentro de uma estrutura fortemente alicerçada no modo de produção capitalista. De tal forma que o Estado e todo o seu aparato, sobretudo nas suas formas política e jurídica, fundada nas relações de produção, constituem um sistema no qual os cidadãos, sujeitos de direitos, parecem não representar grandes ameaças à sua estrutura.

Esta situação se deve a uma falta de compreensão acerca da conexão que há entre o Estado e o capitalismo. Ou seja, não é apenas o Estado que deve ser alvo na luta por cidadania, mas o próprio sistema, que possui uma forma econômica (as relações capitalistas) e uma forma política (o Estado) que ao serem separados camufla o sistema de exploração. Desta forma temos a concentração das lutas sociais apenas no campo político, ou seja, apenas no Estado, como colocado por Mascaro (2013).

Conforme o autor, nas sociedades anteriores ao capitalismo a esfera econômica e a política eram dominadas pelas mesmas classes, grupos, indivíduos. Da mesma forma, nas sociedades pré-capitalistas, nesta relação havia “um único vetor das vontades, com poucas contradições no seio dos blocos de domínio”. Somente no Capitalismo essa relação tornou-se complexa, causando a separação entre domínio político e o domínio econômico no seio do Estado sendo, portanto, essa a questão que possibilitou a reprodução capitalista, “esta dá causa àquela” (MASCARO, 2013, p. 17).

E neste processo, buscando legitimidade diante da nova forma econômica que se constituía, o Estado foi desenvolvendo um aparato normativo jurídico compondo, assim, sua forma política e apartando-se do domínio econômico. Isto não se dá em função do capitalismo em si, mas na dinâmica social contraditória posta por este sistema.

Essa construção jurídica na sua gênese já expressava contradições, onde o Estado tornou-se portador do domínio político no qual os “cidadãos” só passaram a se incluir após sua inserção no modo de produção capitalista

O Estado é um elemento do capitalismo que se separa deste último, transformando-se num “aparelho de poder público e impessoal” para intermediar esta relação entre o capital e o trabalho. Se anteriormente ao capitalismo esta relação era resolvida pela força, pela violência, escravidão ou servidão, agora é realizada através de “mecanismos apartados dos próprios exploradores e explorados”, garantida por uma “rede de trabalho assalariado” que explora a força de trabalho no processo de produção das mercadorias.

Nas palavras do autor:

Daí a dificuldade em se perceber, à primeira vista, a conexão entre capitalismo e Estado, na medida em que, sendo um aparato terceiro em relação à exploração, o Estado não é nenhum burguês em específico nem está em sua função imediata. A sua separação em face de todas as classes e indivíduos constituiu a chave da possibilidade da própria reprodução do capital: o aparato estatal é a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que junte o capital e o trabalho. (MASCARO, 2013, p. 18)

Desta forma, a exploração legitimada pelas instituições jurídicas do Estado o caracteriza como um aparato necessário à reprodução do capital. Logo, o conjunto das políticas sociais não visa superar o sistema de exploração, e sendo assim, não pode ser considerada a única forma para eliminar a miséria. No máximo ela minimiza os efeitos devastadores da imensa pobreza gerada pelo sistema capitalista.

A segurança mínima que os trabalhadores conquistaram ao longo dos anos elevam o valor do seu trabalho e como o Estado é a entidade que garante as bases estruturais desse sistema, o mesmo age em favor do capital, autorizando reformas nos vários setores ligados ao mundo do trabalho e no conjunto de políticas sociais para garantir sua sustentabilidade.

As consequências negativas para os trabalhadores são enormes (contratos de trabalho precários, inseguros, sem proteção contra os momentos de “crise” do capital, salários insuficientes, direitos previdenciários dificultados ou reduzidos, entre outros). Pois, a força de trabalho, ao se tornar uma mercadoria, entra na lógica do capital, precisando ser barateada para garantir a lucratividade.

Desta forma, mesmo estando numa democracia, os direitos sociais no Estado capitalista constituem uma cidadania forjada, ilusória. Na medida em que o Estado age em favor de uma classe e reduz direitos implementados pela via do trabalho ou via políticas sociais, que já é insuficiente à reprodução social, o Estado capitalista mantém uma tendência de seleção de cidadãos, deixando um enorme contingente fora desta perspectiva.

Ainda conforme Mascaro (2013), no mundo contemporâneo, ao extrapolar as fronteiras nacionais no processo de mundialização do capital, a reprodução do sistema passou a ser alimentada, não por quem opera o Estado, mas, por um “processo global estruturado”. Além de afetar a construção da cidadania, tendo em vista que está se estruturando considerando também as fronteiras geográficas dos

chamados estados-nação, o controle das relações sociais pelo capitalismo tomou grandes proporções. Na economia ligada neste circuito global, até mesmo a luta por melhores salários garante a reprodução sucessiva do capitalismo, e ao aumentar impostos ou aprovar mais direitos sociais, também sustenta a lógica do valor.

O sujeito de direito, portanto, nasce deste processo. A forma jurídica do Estado é um fenômeno que surge para atestar a qualidade de sujeito de direito, sendo este último vinculado diretamente às relações de produção capitalista.

Ou seja, o sujeito de direito não o é por determinação do Estado, mas se torna tal a partir da complexidade social instalada pelo capitalismo para garantir a adesão dos indivíduos sem o uso da “força bruta ou de mando unilateral”, mas através de contratos jurídicos.

O capitalismo conseguiu construir um circuito que liga a totalidade social através das relações mercantis. Incluído neste circuito de trocas está o “trabalho estruturado a partir do seu valor como mercadoria”, pois, só nas sociedades capitalistas “o trabalho se torna abstrato, generalizando-se como mercadoria”. Logo o sujeito de direito “porta valor e o faz circular”. Neste espaço os “agentes econômicos são tornados sujeitos de direito e, como extensão dessa subjetividade para o plano político, cidadãos”. Desta forma, por meio da democracia, enquanto cidadãos podem investir na vida pública e acessar o Estado, porém, dentro de prévios acordos jurídicos que na sua base política garante as “amarras necessárias ao capital – a liberdade negocial, a igualdade formal e a propriedade privada”. (MASCARO, 2013, p.21-23).

Diante das reflexões colocadas pelos autores Mascaro (2013), Coutinho (2000) e Carvalho (2016), vislumbra-se a complexidade que envolve as relações sociais e que impacta diretamente na construção da cidadania no Estado capitalista. Qualquer mudança que almeje reverter esse processo precisará, primeiramente, de uma participação social muito bem articulada, com uma consciência política consolidada dentro dos valores democráticos, não apenas no campo político, mas também e, sobretudo, no campo econômico. Isso passa, necessariamente, por um processo educativo para construção de uma nova ideologia.

A cidadania discutida aqui retoma seu significado clássico para compreendermos que seu processo não é linear, mas resulta de uma luta de classes. Além disso, a cidadania continua associada aos direitos civis, políticos e sociais acrescidos de novas demandas, a exemplo das reivindicações dos novos movimentos

sociais que lutam por direito de igualdade, pelo respeito às diferenças e pela ampliação da democracia. A separação do Estado entre forma política e forma econômica, favorece a própria separação das deliberações democráticas nesses dois níveis, de forma que para a sociedade só é permitido deliberar sobre questões políticas que não incidam de forma significativa na estrutura econômica, logo, não modifica a estrutura social.

Vislumbramos, portanto, os influxos capitalistas na construção da cidadania. A construção de um campo jurídico para assegurar direitos acaba por acalmar e frear as lutas sociais. A cidadania, que deveria estar garantindo um conjunto de direitos e deveres para os indivíduos sociais em busca de melhores condições de vida, de modo geral, está sendo acessada pela via do trabalho, num sistema econômico que é por essência um gerador de desigualdades.

Segundo o relatório de 2017 da ONG britânica OXFAM⁶, desde 2015, 1% das pessoas mais ricas tinham mais riqueza que o resto do planeta. O relatório também destacou uma pesquisa realizada nos Estados Unidos, a qual informava que “nos últimos 30 anos a renda dos 50% mais pobres permaneceu inalterada, enquanto a do 1% mais rico aumentou 300%”.

Estes dois dados, apresentados no relatório da OXFAM, reforçam a tese acerca da capacidade do sistema capitalista em gerar pobreza e o enorme desafio posto à sociedade no enfrentamento desta realidade. Por esta razão é importante conhecer o processo histórico que levou ao aprisionamento da humanidade a regras sociais desiguais, injustas vinculadas ao mundo do trabalho e buscar formas de enfrentá-las.

Se a garantia da cidadania está vinculada necessariamente ao Estado, este, embora aberto dentro de princípios democráticos, enquanto aliado do capital, vai analisar primeiramente as implicações das demandas sociais para o desenvolvimento econômico.

Isso se expressa com mais clareza nas políticas sociais construídas para efetivar os direitos de cidadania. Seja no direito de ir e vir, prejudicado pela incapacidade da segurança pública em tratar os fatores desencadeadores da violência urbana, seja na precariedade dos serviços públicos de educação que cada vez mais incentiva a formação técnica esvaziada de conteúdos reflexivos sobre o impacto da atuação desses futuros profissionais na sociedade, ou nos serviços precários de

⁶ Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br>>

saúde que juntamente com todos os serviços prestados pelo Estado, conquistados após muitas lutas sociais, foram repassados para a iniciativa privada causando mais desigualdade nos acessos a serviços básicos. Isso é cidadania negada.

Somam-se a esse quadro, as reivindicações dos novos movimentos sociais, despertando a atenção para o direito de fazer escolhas subjetivas, que não são tão novas. A opressão à homossexuais, mulheres, negros, dentre outros, tem um histórico que não é recente e se incluem no hall dos direitos de cidadania. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reafirma os direitos civis, políticos e sociais enquanto categorias básicas, orientando as nações a garantirem uma imensidão de direitos, tanto no campo material como no subjetivo.

Em outras palavras, não parece haver uma nova cidadania, mas um acréscimo de valores necessários a serem garantidos para que os indivíduos possam se sentir pertencentes a sua sociedade respeitando seus direitos no campo dessas necessidades. E se observarmos o movimento de reivindicação desses direitos, veremos que são os mesmos utilizados desde a instauração do Estado moderno, ou melhor, sua inclusão no campo jurídico do Estado. Neste ponto a sociedade precisa avançar, cobrar mais incisivamente a efetivação desses direitos e lutar pela democratização do campo econômico.

No campo das necessidades materiais, que afeta a sociedade na sua totalidade, a cidadania consolidada nas constituições dos países reafirma uma natureza individualista deste direito, onde o cidadão precisa estar vinculado ao mundo do trabalho formal para alcançá-la. A política social no Estado capitalista é seletiva e opera de forma precária e insuficiente. E o próprio sistema prova a cada nova “crise” que não tem capacidade de garantir uma vida digna, igualitária para a sociedade e, portanto, mantém a cidadania num horizonte, no mínimo, distante de ser alcançado pelo conjunto dos indivíduos sociais.

A cidadania no Brasil, como em todos os demais países, possui suas particularidades, contudo seguiu a tendência de construção da cidadania subordinada ao sistema econômico. A sociedade brasileira possui um histórico maior de resistência em detrimento de uma participação mais ativa no processo de construção de sua cidadania durante a instalação do Estado capitalista. Somente no final do século XX o país apresentou um protagonismo mais expressivo que culminou na Constituição Federal intitulada cidadã, o que não garantiu uma sociedade mais justa e igualitária. Desta forma, discutiremos sobre como se deu a construção da cidadania brasileira e

sobre a importância de um processo educativo para uma participação social mais eficaz.

2 CAPÍTULO II - A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA BRASILEIRA: DO IMPÉRIO À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Neste capítulo elencamos a particularidade brasileira no processo de construção da cidadania, abordando aspectos políticos, sociais, econômicos, culturais e ideológicos que consideramos importantes para compreendermos como se constituiu o direito de participação social no controle das políticas sociais. Buscamos identificar o perfil da sociedade brasileira com relação ao seu engajamento na construção de sua cidadania e reafirmar a importância do processo de educação para uma participação social efetiva.

A cidadania no Estado moderno, como já foi explanada, se consolidou de forma distinta em cada sociedade, tendo em vista as particularidades, sobretudo econômico-estruturais, políticas e culturais, de cada nação onde a mesma se desenvolvia. Ou seja, diante da análise realizada no capítulo anterior, a cidadania pode ser compreendida como uma constante busca por direitos individuais e coletivos que contemple o modo como cada indivíduo se reconhece na sociedade. É uma busca pelo direito de escolha de questões subjetivas individuais (respeitos às diferenças de qualquer natureza), mas também pela equidade no acesso aos direitos sociais conquistado no âmbito da sociedade civil organizada. Sendo uma busca contínua por direitos diversos, não é eliminado o conceito clássico de cidadania, mas a ele é acrescido novas demandas. O problema dos refugiados que só se agravou em 2017, a violência urbana crescente e a falta de infraestrutura são apenas uns dos indicadores do impedimento de um direito civil básico, o de ir e vir. Logo, citando apenas os direitos civis, estes fazem parte de uma grande luta por cidadania ainda na atualidade.

No caso brasileiro elencamos três principais momentos que consideramos importante para compreender o comportamento dessa sociedade diante da construção de sua cidadania.

Nesta conjuntura, a participação social se restringiu a episódios de resistência em detrimento de um enfrentamento propositivo e consciente diante do processo de mudanças no sistema político e econômico que se instaura. Este perfil político só passou a se modificar no período pré-constituente, iniciado no final da década de 1970.

Em um breve resgate histórico, vimos que o primeiro período da independência do Brasil, de 1822 a 1888, adentrou na consciência coletiva uma cultura de

subserviência, numa sociedade de papéis bem definidos política e economicamente, dominado pelo sistema monárquico e recém-saído do regime de escravidão. A independência do Brasil se deu sem conflitos, a partir de um acordo entre a elite brasileira, Portugal e Inglaterra, denunciando a fragilidade do poder político da população brasileira, inclusive da elite dominante, que se tornara subserviente aos interesses da corte portuguesa no regime colonial escravocrata e repressor.

No segundo momento destacamos a constituição da República, conhecida como República velha (1889-1930), encerrando período monárquico. Este período é marcado pelo coronelismo, e pela política dos governadores, com o exercício do voto, sem que a sociedade tivesse noção do significado desse processo, que era fraudulento. O saldo desse processo histórico foi uma sociedade pobre em direitos civis, existentes só na lei, tendo em vista a permanência da forte cultura advinda do período escravista e a formação de uma cultura política corrupta, com a compra de votos e com uma sociedade fortemente impregnada pela cultura do favor.

O terceiro momento possui três períodos distintos. O primeiro, conhecido como a ditadura do Estado Novo do governo de Getúlio Vargas, iniciado com o Golpe de 1930 e encerrado em 1945, cuja principal característica foi a construção dos direitos sociais de forma vertical.

Conforme se alargava a substituição do modelo econômico, com a ampliação o setor industrial, crescia a migração para as cidades em desenvolvimento e a situação precária da sociedade se intensificava colocando em cena o fenômeno da questão social. Isto demonstrou o que já havia sido atestado nos demais países capitalistas, ou seja, o desenvolvimento econômico não acompanhava o social, pelo contrário, gerava um descontrole total nas grandes cidades.

Porém na maioria dos países desenvolvidos houveram lutas sociais para enfrentar esta questão, enquanto no Brasil esse conflito foi previsto e contido através da construção de uma política social e trabalhista.

O primeiro mandato de Vargas colaborou com o desenvolvimento de uma identidade nacional, tendo sua figura eternizada naquela sociedade por sua política paternalista que representou um avanço para os direitos sociais, mas a forma como se deu este processo também colaborou com a manutenção de uma sociedade despolitizada.

O segundo período, entre 1945 e 1964, foi considerado por Carvalho (2016) como a primeira experiência democrática no Brasil, no qual a constituição de 1946 manteve os direitos sociais concedidos pelo governo Vargas, garantiu os direitos civis clássicos e os direitos políticos. Foi um momento de intensa movimentação social, sobretudo, via partidos políticos e movimentos estudantis, mas também de preparação ideológica dos militares que mais tarde tomariam o comando do governo.

Com o fim do governo Dutra (1946-1951), Getúlio Vargas volta ao cenário político, eleito democraticamente, mostrando que apesar de seu primeiro mandato ditatorial o desenvolvimento de sua política social e trabalhista fidelizou seu eleitorado. Vargas neste mandato continuou sua política nacionalista através, sobretudo, da defesa do petróleo criando a Petrobrás. O momento político era tenso e no auge da pressão política contra seu governo o mesmo comete suicídio. Contudo sua política foi continuada por presidentes posteriores, Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros e Ranieri Mazzilli (ambos em 1961) e João Goulart (1961-1964), até o país ser tomado pelos militares.

E o terceiro período foi entre 1964 e 1985, com a ditadura militar, que suprimiu os direitos civis e políticos, avançou nos direitos sociais e, contraditoriamente, aprofundou a desigualdade social após a farsa do “milagre econômico”, que na verdade beneficiou apenas a classe dirigente formada pelo Estado e as elites brasileiras. Este período se encerra com a abertura democrática registrada em 1988 na Constituição Brasileira. Esta última contemplou, enfim, os direitos, civis, políticos e sociais, levando para o século XX a sociedade mais politizada que o país já possuiu.

Embora ainda tenha muito a ser feito para melhorar esse perfil político brasileiro, foi neste momento da história, em plena ditadura militar, que a sociedade despertou, de forma mais ampla, para a luta por sua cidadania. Contudo, ainda estão fortemente impregnadas, as raízes de uma política corrupta, da manutenção de privilégios da classe dirigente e de uma sociedade subordinada a essa estrutura.

A sociedade civil será discutida neste processo de luta pela cidadania, quando as relações capitalistas passaram a dominar as relações sociais através das revoluções industriais. Pois consideramos que é nesta conjuntura que as demandas sociais se institucionalizam, tornando-as gênese das políticas sociais estatais que

temos hoje, arrastando características paternalistas e conservadoras na cultura política brasileira.

Porém, como estamos falando em Estado Capitalista, as garantias contidas na Constituição Cidadã do Brasil expressa grandes contradições devido à própria natureza do Estado. Desta forma, após conhecer o perfil da sociedade brasileira que se formou até o final da Ditadura Militar veremos o movimento de contrarreforma, iniciado a partir da Constituição Federal de 1988. Acompanhar este processo de evolução da consciência cidadã da sociedade civil brasileira é nosso maior desafio neste capítulo, uma discussão que está estreitamente ligada à construção e características da participação social do país.

2.1 A CIDADANIA DO IMPÉRIO À REPÚBLICA VELHA: AUSÊNCIA, EMBARGO E HIERARQUIA

Diante do entendimento de que o processo de educação para a cidadania é extremamente necessário para que se possa pensar uma sociedade mais justa e igualitária, é importante conhecer a história para poder de fato modificá-la. Por esta razão, resgatamos o período inicial da construção da cidadania brasileira para compreender sua relação com a perpetuação de uma cultura que favorece a manutenção das desigualdades sociais.

Historicamente, no contexto mundial, pequenos grupos sociais se destacaram em meio a uma multidão de indivíduos, justamente pelos bens que possuíam e pelo uso da força bruta. Continuamente, parte da sociedade tem se apropriado tanto das riquezas naturais quanto das produzidas socialmente, como pode ser atestado desde o século XV, considerando o período das grandes navegações europeias. Naquele momento da história, principalmente Portugal e Espanha, ao se aventurarem pelos mares, iniciaram um processo de intercâmbio de mercadorias e de exploração de terras e povos através da escravidão, acumulando assim grandes riquezas.

Mesmo após a formação dos Estados-nação permaneceu a herança da desigualdade social advinda do período colonial e monárquico, porém estas desigualdades se aprofundaram conforme se consolidava o sistema econômico de relações capitalistas.

Embora, historicamente, sempre houvesse uma clara definição de quem deveria governar e quem deveria ser governado, foi no combate à exploração capitalista que se notou de forma concreta “as dinâmicas e contradições extremas da estrutura política de nossos tempos” (MASCARO, 2013, p.11).

No contexto mundial, segundo Coutinho (2000), para exercer os direitos políticos na sua plenitude, seria necessário o direito universal ao voto e o direito de associação e de organização, uma conquista que se processou de forma lenta e gradual. Conforme trazido por este mesmo autor, durante a conquista por esses direitos havia fatos que reforçam a natureza econômica, classista e de gênero, do Estado a exemplo do direito ao voto que era negado às mulheres e aos trabalhadores dependentes de seus patrões, o final do século XIX.

O sufrágio universal só foi possível no século XX, primeiramente na Europa, e no Brasil somente no final do mesmo século, em 1988. Contudo, as conquistas dos direitos políticos é mérito dos trabalhadores que se organizaram contra a exploração do trabalho e pelo direito de organização em sindicatos e em partidos de massa. Pois foi este enfrentamento que tornou possível a conquista da democracia “enquanto afirmação efetiva da soberania popular” e “contra a os princípios e as práticas do liberalismo excludente, defendido e praticado pela classe burguesa” (COUTINHO, 2000, p.61).

Pode-se deduzir desta afirmação do autor, que esta forma de organização em busca de direitos, nascida no mundo do trabalho, foi o que inspirou a sociedade civil a se organizar também em torno do Estado, tendo em vista a transformação desta entidade numa espécie de regulador das relações econômicas e sociais. Contudo, esta questão formou sociedades com perfis distintos. Enquanto na Inglaterra houve um enfrentamento social em prol das conquistas no campo da cidadania, a exemplo da democracia, no Brasil este processo se deu, hora de forma pacífica, hora com episódios de resistência.

Os direitos políticos dos brasileiros estão impregnados pela cultura do período colonial. Neste período “não havia, ainda, cidadão” (ZENAIDE, 1994, p.51). De acordo com a autora, movidos pelo ideário liberal, os donos de terras e de escravos enfrentaram a colônia portuguesa, configurando o processo de autonomia política diante do antigo regime e alguns segmentos sociais urbanos aproveitaram para reivindicar por igualdade social, porém sem grandes conflitos. Desta forma, houve a independência, política e não econômica.

Sobre a construção da independência tanto Carvalho (2016) quanto Zenaide (2004) concordam que partiu de um acordo entre a elite nacional (composta pelos proprietários e comerciantes), a coroa portuguesa e a Inglaterra cuja mediação foi feita por D. Pedro e José Bonifácio. Para a elite brasileira, totalmente adéqua aos princípios monárquicos portugueses, era importante garantir essa transição através de um rei e foi desta forma que a independência foi realizada no ano de 1822, pacificamente.

Ainda, conforme esses autores, no Brasil os direitos políticos foram dados na constituição de 1824, “política de gabinete”. Não foi um direito conquistado por lutas sociais nem uma construção pela via democrática. O processo eleitoral era realizado de forma indireta, excluía basicamente mulheres, escravos e os dependentes financeiramente. O analfabeto podia votar, mesmo sem compreenderem o significado desse ato, além de este processo ter sido extremamente corruptível. E o direito político era estabelecido a partir de critérios ligados à renda, restringindo a cidadania a uma um pequeno grupo. Havia ainda uma “distinção e hierarquização” do cidadão em duas categorias: “Cidadãos, portadores apenas de direitos civis; e cidadãos ativos, portadores de direitos civis e políticos” (ZENAIDE, 2004).

Ou seja, durante todo o período monárquico, a constituição regulou e estendeu os direitos políticos a uma sociedade que sequer sabia ler, e na qual a educação popular para a política nunca foi uma preocupação dos intelectuais brasileiros. Segundo Carvalho (2016), os índices de analfabetismo no final do século XIX chegavam a mais de 85% e mais de 90% da população era de áreas rurais, controladas pelos grandes proprietários, uma questão marcante que praticamente não se alterou durante a primeira república. O autor afirma que seria um equívoco acreditar que uma população recém-saída da dominação colonial portuguesa pudesse compreender de imediato a cidadania, a democracia, como em Atenas ou como os norte-americanos, até porque não houve revolução no Brasil.

Além disso, existia toda uma conduta corrupta por parte do governo e das elites para ganhar o processo eleitoral que contava com a conivência, inclusive, dos grupos mais esclarecidos acerca das formas de governo representativo.

Segundo Carvalho (2016), embora em 1831 tenha ocorrido um movimento significativo no Rio de Janeiro, reunindo uma multidão que exigia a reposição do ministério deposto após a renúncia forçada do primeiro imperador, esta questão não conseguiu alterar as bases monárquicas e conservadoras construídas em 1822.

Ou seja, não houve uma participação ou movimento significativo do povo brasileiro nem pela independência, nem na escolha do novo modelo de Estado que se formava como ocorreu nas ex-colônias espanholas, onde houve rebeliões e lutas. E na construção desta independência, o Brasil sofreu influência tanto americana, republicana, quanto europeia e monárquica. Sob mediação da Inglaterra, foi adotado o modelo monárquico institucional finalizado pelas ideias do liberalismo francês pós-revolucionário. E desta forma, a Constituição de 1824, que vigorou durante toda a monarquia no Brasil, instituiu os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), mantendo um poder especial que só cabia ao imperador que era o Moderador, cuja principal função era nomear os ministros de Estado, independente da opinião do Legislativo.

A construção da cidadania também considera as fronteiras geográficas chamadas de Estado-nação. Historicamente, os direitos dos indivíduos de uma nação têm vinculação direta com seus costumes nos quais estão incluídos a “religião, língua e, sobretudo, lutas e guerras contra inimigos comuns”, ligando, assim, os indivíduos a um espaço geograficamente delimitado. E estas características influenciam diretamente na organização social e na conquista por direitos (COUTINHO, 2000, p.18).

A construção da identidade nacional brasileira foi tardia. Mesmo após a independência não havia um sentimento de patriotismo. Isso só começou a ser construído após a guerra do Paraguai, na qual se destacaram “a apresentação de milhares de voluntários no início da guerra, a valorização do hino e da bandeira, as canções e poesias populares” (Ibid.2016, p.43).

Conforme o autor, as revoltas ocorridas antes da guerra do Paraguai (a exemplo da de 1817, em Pernambuco; a Confederação do Equador; cabanagem; Sabinada; Farroupilha), exaltavam apenas suas províncias, sem qualquer referência à nação. Somente após a guerra do Paraguai, que mobilizou soldados de todas as províncias pode-se dizer que surgiu no Brasil esse sentimento nacionalista.

A respeito do perfil dessa sociedade “tornada cidadã” pela Constituição de 1824:

Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo, um alvará da justiça uma postura municipal. Entre os analfabetos incluíam-se muitos dos grandes proprietários rurais. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais sob o controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo. Nas áreas rurais e urbanas havia ainda o poder dos comandantes da guarda nacional [...] era grande o poder de pressão de seus comandantes sobre os votantes que eram seus inferiores hierárquicos (CARVALHO, 2000, p.37).

Ou seja, os direitos políticos foram implantados nos brasileiros como um elemento estranho e certamente as pessoas não entendiam o significado e as implicações daquele processo e os que compreendiam algo agiam coagidos. O que estava em jogo era o domínio político local e não o direito de cidadania. Logo, manter a estrutura social numa cadeia de dependência era necessário para a manutenção do poder político vigente.

Diante desse quadro nota-se a existência de uma consciência da população mais esclarecida da sociedade acerca do poder que possuíam, garantidos, sobretudo, pelas terras e bens que tinham, estando dispostos a tudo para não perder aquele poder. Por outro lado, havia uma insuficiência de intelectuais que colaborasse como processo de educação popular no processo de construção da cidadania. Pois por muitos anos a completa ignorância da maioria dos brasileiros, que estavam totalmente alheios àquele processo, foi favorável embargo das possibilidades da cidadania.

Outro fator já mencionado que reafirma a interdição no processo de construção da cidadania estava implícito no processo eleitoral. Neste havia casos de fraudes e compra de votos que ficavam mais caros na medida em que o votante compreendia a sua importância (não para a sociedade, mas para os candidatos em disputa). Ou seja, o voto passa de “um ato de obediência forçada”, ou de “lealdade e gratidão” para se tornar uma mercadoria para quem pudesse pagar mais.

Com as crescentes fraudes no processo eleitoral e o aumento das despesas dos proprietários rurais que mantinham muita gente dependente para garantir votos, mais tarde foi necessária a criação de estratégias para conter os gastos e resolver a questão através do voto direto, restringindo este último para os mais educados e ricos. Apenas em 1881 foi aprovada nova lei para o processo eleitoral, no qual o voto passou a ser direto, porém com critérios que excluíram cerca de 80% da população brasileira, chegando até a 90% nos anos de 1886, tendo em vista os critérios que exigiam

determinada renda e a alfabetização. Em 1894 houve a primeira eleição popular para a presidência da República Velha e em 1930 a última. E durante todo esse período a participação popular na democracia eleitoral permaneceu baixa (CARVALHO, 2016).

O período entre 1894 e 1930 foi dominado por oligarquias muito sólidas apoiadas por partidos únicos, ambos de níveis estaduais. Neste contexto, São Paulo e Minas Gerais mantiveram o controle da política nacional. Este período ficou conhecido como república dos coronéis, onde continuaram as fraudes no processo eleitoral e os eleitores permaneciam na mesma situação de coerção, exclusão e suborno. Diferente dos países desenvolvidos que, mesmo apresentando fraudes no processo eleitoral, existiam forças populares questionando o direito de votar, no Brasil isso não existia. Além de o governo brasileiro inibir o exercício dos direitos políticos, não havia difusão de uma educação primária para este fim, retardando a inclusão do cidadão na política (Ibid. p.47-50).

A República Oligárquica foi instaurada em oposição à centralização do poder do império, contudo, o poder local de cada estado ficava a cargo dos coronéis, Zenaide (2004). Este ponto é fundamental para compreender como o patrimonialismo ganhou força neste período. Pois, conforme a autora, o funcionamento das estruturas político-jurídicas ficava a cargo de cada estado, e estando sob o domínio dos coronéis a concepção de república “foi substituída pela perspectiva da apropriação privada” (Ibid.p.62). Logo, todo o sistema público era controlado prejudicando os direitos civis e políticos.

Sobre os direitos civis no Brasil, a herança colonial é ainda mais forte, tendo em vista que “o novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana dos escravos, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e um Estado comprometido com o poder privado” e, neste sentido, “o argumento de liberdade individual como direito inalienável era usado com pouca ênfase, não tinha a força que lhe era característica na tradição anglo-saxônica” (CARVALHO, 2016, p.54-56).

Além disso, houve muita resistência para libertar a grande população negra que foi escravizada no Brasil. E mesmo após libertos os mesmos foram relegados, sem qualquer assistência que colaborasse com a inclusão desta população na sociedade. Esta questão reforça o atentado aos valores da liberdade individual, enquanto basilar para os direitos civis, que não foram respeitados no Brasil, sobretudo por questões culturais advindas do período escravista. As instituições brasileiras reforçaram a escravidão. Ao ser relegado à própria sorte, após a abolição, o máximo que os ex-

escravos conseguiam para diminuir seu sofrimento era o paternalismo do estado e dos senhores.

Os senhores sentiam-se acima da lei e mesmo que as leis afirmassem a igualdade, esta não era respeitada. As sequelas deste processo foram tão profundas que atualmente ainda pertence à população negra os piores índices de ascensão social. A cidadania, neste período, foi implantada de forma verticalizada na sociedade brasileira. Até mesmo as forças sociais deste período, que estavam concentrados em Minas Gerais e São Paulo, só foi possível devido ao grande número de imigrantes europeus nessa região, sendo estes os trabalhadores rurais responsáveis por movimentos grevistas possibilitando uma divisão inicial das grandes propriedades.

Enquanto que em estados, como a Bahia, os coronéis dominavam e burlavam as leis, prejudicando o exercício dos direitos civis. Os coronéis ofereciam apoio político para as eleições em troca de cargos importantes onde colocariam aliados para garantir impunidade diante das dívidas com os impostos, para que não houvesse interferência no controle da sua mão de obra, além de manter a justiça e a segurança pública garantindo seus interesses privados.

Estas questões revelam as dificuldades e explicam a lentidão no processo de conquista dos direitos civis e políticos no Brasil, sobretudo nas regiões nordeste, norte e centro-oeste do país. Contudo, foi através dos movimentos operários, por volta de 1920, que a cidadania se ampliou, sobretudo com relação aos direitos civis, a exemplo do direito de se organizar, se manifestar, realizar greve, pelo direito a férias e descanso semanal.

Sobre os direitos sociais e a organização da sociedade civil, o Estado brasileiro não possui um histórico expressivo de lutas sociais em prol desses direitos, todas as tentativas foram abortadas pela vigilância do aparelho repressivo. O liberalismo reinava no Brasil no período republicano. O Estado era proibido de interferir na regulamentação do trabalho e a assistência aos desvalidos, inclusive as crianças, estava a cargo de instituições filantrópicas, irmandades religiosas e as Santas Casas da misericórdia, inclusive as crianças.

No campo do marco regulatório, em 1891 houve regulamentação para o trabalho infantil, apenas na capital federal, e em 1927 o código de menores, ambos sem muito efeito prático. De acordo com Faleiros (2011) o trabalho infantil era naturalizado quando se tratava de crianças pobres, a quem cabia uma educação escolar ou profissional limitada ao nível da subsistência. Ou seja, havia um direcionamento

elitizado fazendo uma distinção perversa entre as crianças pobres e ricas. A estas últimas era reservado um cuidado diferenciado com o objetivo de encaminhá-los ao “projeto de direção da sociedade”. Embora houvesse leis de proteção ao trabalho, a prática era ignorar (FALEIROS, 2011, p.34).

Qualquer atividade econômica, remunerada ou não que afete o desenvolvimento físico, moral, psíquico e social de crianças e adolescentes, é considerada trabalho infantil. A atual legislação brasileira proíbe o trabalho infantil até os 14 anos, salvo na condição de aprendiz, desde que não seja em atividades noturnas, perigosas, insalubres e penosas. Contudo, apesar de apresentar uma queda de 19% entre os anos de 2014 e 2015, segundo dados do PNAD, houve um aumento de 12,3% na faixa de 5 a 9 anos. De acordo com o Fórum Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI, 2017), apesar dos números apontarem para uma redução do trabalho infantil, o Brasil não conseguiu cumprir a meta assumida na II Conferência Global sobre Trabalho Infantil de eliminação das piores formas até 2016. Ainda de acordo com o Fórum, além dos altos índices encontrados na atividade informal e na agricultura, o crescimento do trabalho infantil na faixa entre 5 e 9 anos, exige medidas ainda mais urgentes.

O reconhecimento dos sindicatos rurais se deu antes do urbano, por se tratar de trabalhadores estrangeiros que trabalhavam na cafeicultura. Somente em 1927 na primeira reforma da Constituição, o governo pôde criar leis no âmbito do trabalho e expandir sua atuação nesta área.

Na organização política dos trabalhadores dos grandes centros em desenvolvimento, Carvalho (2016) destaca os operários de São Paulo que promoveu a greve geral de 1917. Este estado teve destaque em função da concentração de imigrantes, sobretudo europeus e italianos, com influência anarquista, combatida tanto pelo recém-criado Partido Comunista quanto pelo Estado, através da criação de leis para expulsar os estrangeiros acusados de anarquismo. Foram esses operários que também lutaram por alguns direitos sociais a exemplo aposentadoria e do seguro de acidentes de trabalho. Esses direitos foram garantias construídas dentro do campo jurídico estatal.

Com relação à organização da sociedade civil deste período, o autor cita três principais grupos que se destacavam nessa sociedade. Os operários que votavam, embora se submetendo a práticas clientelistas, os de ideias anarquistas que recusava a existência do Estado, da política e dos partidos, pois para estes as lutas sociais

deveriam ser a “econômica contra os patrões”, e os socialistas que defendiam a luta por direitos políticos. Neste cenário os socialistas não obtiveram êxito nos planos de formar partidos operários nem em São Paulo, nem no Rio de Janeiro, devido à resistência das oligarquias à abertura política.

Desta forma, com relação à cidadania, o país sai do período monárquico com uma sociedade caracterizada pela negação dos direitos civis, pois estes só existiram na lei. Esta última não era respeitada, sobretudo, devido aos fortes aspectos culturais escravistas que permanecia impregnada na sociedade.

Os direitos políticos também expressavam a relação de submissão da sociedade ao domínio das elites que comandavam o país, fortemente impregnada pela cultura do favor, com práticas corruptas explícita na compra de votos.

A Primeira República do Brasil, período entre 1889 e 1930, deixou de herança uma cultura pautada na centralização do poder, autoritarismo, clientelismo e patrimonialismo.

Às instituições públicas do Estado de modo geral também eram coniventes com o processo fraudulento nas eleições, além de garantir toda a estrutura privada dos senhores proprietários de terras e manter a sociedade longe das possibilidades de alcance da cidadania.

Estas questões também tiveram grande impacto no campo dos direitos civis, pois manteve uma sociedade inteira com suas liberdades individuais reprimidas pelo autoritarismo dos poderes locais e pela perpetuação da cultura escravista. Além da impossibilidade imposta por essa própria conjuntura, havia um fator muito favorável que era o alto índice de analfabetismo e pobreza, dificultando uma organização política mais consciente na luta por direitos sociais.

Até 1930 no Brasil, por tanto, houve uma cidadania forjada pelos donos de terras e o Estado. Esta cidadania pouco serviu para germinar cidadãos minimamente preparados para dar sequência às lutas, uma questão que prevê a enorme dificuldade que a população brasileira teria pela frente para alcançar uma consciência política capaz construir uma sociedade civil forte.

2.2 A CIDADANIA ENTRE DITADURAS E DEMOCRACIAS

No Brasil, durante o período de consolidação do capitalismo, o Estado foi se configurando nos moldes desse sistema sobre o controle da mesma classe dirigente que saiu fortalecida da República Velha, à custa da ignorância da maioria da sociedade, enfrentando pouca resistência do conjunto social.

O período de 1930 a 1945 marca tanto a limitação dos direitos políticos, quanto a precária vigência dos direitos civis e um avanço na legislação social, no Brasil. Na construção dos direitos sociais, porém, não houve participação política da sociedade, pelo contrário, foi construído por concessão do governo, que aprofundou o paternalismo, o patrimonialismo e a cultura do favor na forma de fazer política no país.

Cerqueira Filho (1982) produziu uma importante obra que registrou esse momento do desenvolvimento capitalista no Brasil. Desta obra extraímos apenas os fatos que interessam para esta análise.

Conforme colocado pelo autor, a conjuntura de crise na agricultura cafeeira, o déficit na balança de pagamento e as baixas perspectivas estimulantes do setor industrial, trouxe condições objetivas para o Estado atuar como “salvador” da agricultura e “patrocinador” do processo de industrialização.

Com apoio dos meios de comunicação de massa, no período do governo de Getúlio Vargas o país estruturou sua economia mantendo os conflitos sociais sobre controle através da construção de um aparato institucional e do incentivo ao nacionalismo. Antes de 1930 não havia forças sociais organizadas capazes de se impor diante do governo. Os grandes industriais brasileiros mantinham um perfil patriarcal e paternalista e por esta razão a situação precária da sociedade se agravava, exigindo dos dirigentes do país soluções para os problemas urbanos e rurais que afloram na sociedade.

Contudo, é importante citar o que ficou conhecido como Revolução de 1930 enquanto um fato político marcante, por ter conseguido levantar forças sociais para enfrentar o domínio das oligarquias regionais que persistiam dificultando a unificação nacional. O cenário político e econômico, influenciados por fatores internos e externos, incidiram na formação desses grupos a partir da década de 1920.

O período de 1930 e 1945 foi emblemático devido a instabilidade com relação à conquista dos direitos políticos. As turbulências deste período sofreram as influências internacionais a partir de “a Grande Guerra, a Revolução Russa, e a queda

da Bolsa de Nova York, em 1929” (CARVALHO, 2016, p.93). O autor destaca que os acontecimentos, no campo econômico, abalaram, sobretudo, a produção e comercialização do café, que era o produto de exportação mais importante daquele período. E no campo político destaca a guerra que despertou a necessidade de organização da força nacional e o Partido Comunista enquanto elemento de referência da Revolução soviética que passou a se inserir na organização do operariado.

E como elementos internos o autor destaca a organização militar, que buscava eliminar a hegemonia oligárquica na política, conseguindo muitos aliados para esse projeto; a grande atuação dos higienistas, iniciada no Rio de Janeiro e interiorizada pelo Brasil, denunciando a precariedade sanitária do país; a Semana de Artes Modernas, que também mostrou através da arte uma intensa crítica ao mundo cultural dominante, denunciando “a natureza da sociedade brasileira, suas raízes e sua relação com o mundo europeu”; as tentativas de reforma na área da educação, na qual as influências advindas, sobretudo, dos Estados Unidos buscavam adaptar o ensino às necessidades de expansão da indústria, “mais técnico e menos acadêmico”, entendido enquanto um “direito de todos e como parte essencial de uma sociedade industrial e igualitária” (CARVALHO, 2016, p.95-97). Num país de analfabetos, certamente essa reforma no sistema educacional impactou negativamente na formação dos cidadãos.

Todos esses acontecimentos externos e internos colocados pelo autor começaram a movimentar a sociedade civil brasileira, que passou a ensaiar um protagonismo, no processo de derrubada da Primeira República, além de ter incidido na construção da identidade nacional.

Entre 1930 e 1937, em meio a turbulências no campo político, inicialmente houve um avanço na organização política que se espalhou por vários estados brasileiros, mobilizando operários, classe média, militares, oligarquias, industriais além da proliferação de sindicatos, partidos políticos e movimentos políticos de amplitude nacional. Na luta pelo fim da República Velha, alguns grupos se uniram, porém, devido a heterogeneidade social e ideológica entre eles, após a primeira batalha, acabava ocorrendo outra luta, pelo controle do governo. Neste período havia dois grupos principais: os militares, que junto com civis revolucionários lutavam por mudanças como a reforma agrária, que feria os interesses das oligarquias. E os oligárquicos conservadores. Contudo, esse movimento revolucionário se desfez em virtude das disputas interna, aumentando o poder das elites, principalmente dos

paulistas, mas também dos vários conservadores que não concordavam com a intervenção federal nos estados.

Isso deu origem a uma guerra civil, a revolta paulista, que ficou conhecida como Revolução Constitucionalista, ocorrida em 1932. Embora tenha perdido a batalha, essa revolução conseguiu trazer avanços para o campo político. Dentre esses avanços se destaca a convocação da nova assembleia constituinte, o voto secreto, o voto feminino, a justiça eleitoral e a representação classista que visava reduzir a influência das oligarquias no Congresso nacional. Contudo, com o golpe do Estado novo, em 1937, o país entrou numa ditadura fazendo retroceder os direitos civis e políticos, “as garantias individuais foram desrespeitadas; a liberdade de expressão de associação foi suprimida; a censura foi imposta”, além da prática de tortura (ZENAIDE, 2004, p.63). Contudo avançou no campo social ao absorver as demandas postas pelo aumento das expressões da questão social.

Conforme Cerqueira Filho (1982), seguindo a tendência dos países desenvolvidos, no Brasil foi também a classe operária que levantou a problemática da questão social. Vargas, de posse desta percepção, incorporou esta problemática no seu discurso na Aliança Liberal durante sua campanha presidencial. Por esta razão, Vargas criou um conjunto de medidas e de instituições para que o Estado gerisse aqueles conflitos que se esboçaram, conquistando ao mesmo tempo o apoio político necessário à sua eleição e as bases normativas jurídicas para exercer a regulação do Estado sobre as relações econômicas.

Na área de crianças e adolescentes, foi criado o Serviço de Atendimento a Menores (SAM), em 1941. Este foi o primeiro órgão de nível federal responsável pela assistência desses sujeitos que acolhiam os “menores abandonados” e os encaminham “às instituições particulares que possuíam convênio com governo”, marcando o estreitamento das relações entre público e privado. Já os “delinquentes” eram encaminhados para “escolas públicas de reforma, colônias e presídios”. A autora afirma, ainda, que esta relação foi marcada por “abusos, corrupção e clientelismo” com recursos distribuídos sem fiscalização rigorosa, com “critérios escusos, determinados por poderes políticos”, desvio de verbas com obras fantasmas que nunca chegaram a beneficiar as crianças (RIZZINI, 2011, p.25-26)

O conjunto de medidas instituído por Vargas, portanto, deu para apagar os focos de rebeldia que surgia no seio da classe trabalhadora ligadas aos setores mais importantes para o desenvolvimento econômico. Neste período foram montadas

grandes estruturas e um conjunto de leis que dariam conta dessa questão, a exemplo do Ministério do Trabalho e a Consolidação das Leis Trabalhista – CLT.

Para Zenaide, é importante reconhecer os pontos positivos a respeito do período populista, para além dos aspectos coercitivos e manipuladores:

Ao movimentar-se no sentido de cooptar e conquistar o apoio do operariado, o Estado permite a criação de brechas no sistema que serão utilizadas pelo operariado para aumentar a pressão em torno das suas reivindicações. Assim o Estado viu-se obrigado a reconhecer o estatuto de cidadania das classes operárias, bem como aceitar a sua participação político institucional em condições de igualdade jurídica (ZENAIDE, 2014, p.64)

A autora se refere ao fato do Estado ter iniciado um processo de abertura para negociações que naquele momento era com a classe trabalhadora, mas que abriu precedentes para um futuro próximo com outros grupos sociais. Neste ponto foi positivo. A sociedade brasileira, em meio a uma ditadura que embargava qualquer tentativa de experiência democrática, neste momento estava dando seus primeiros passos na sua formação política, de modo que está a caminhar para um protagonismo na construção da cidadania. A crítica, no entanto, se refere ao aspecto cultural dominante daquele momento histórico (práticas corruptas, clientelistas, paternalistas, numa sociedade de maioria analfabeta e com lideranças intelectuais insuficientes para unificar e fortalecer a massa). Isso retardou o amadurecimento político dos trabalhadores.

Para Cerqueira Filho (1982), se por um lado, as Leis trabalhistas representaram um grande avanço para os trabalhadores, por outro esfriou o debate político desta categoria. Pois nos maiores centros capitalistas do mundo os trabalhadores enfrentaram o Estado e o capital ao se organizar e criar pautas com reivindicações em prol da classe. Enquanto que no Brasil essa massa de trabalhadores foi cercada pelo Estado como forma de prevenir que o mesmo ocorresse no país. Inclusive, como colocou Carvalho (2016), Vargas, com o apoio do congresso, criou o Tribunal de Segurança Nacional para julgar crimes políticos perseguindo até mesmo seus simpatizantes, para afastar a ameaça comunista.

No campo econômico, o Estado brasileiro apoiou o processo de industrialização, promoveu o desenvolvimento capitalista e paralelo a isso absorveu o conflito que surgia entre o capital e o trabalho, restringindo este no campo da repressão. Com relação ao aparato jurídico e institucional para tratamento da

“Questão Social”, o Ministério do Trabalho, criado 1931, iniciou a construção dessa política materializada em 1943 com a CLT, reafirmando o Estado como regulador da relação entre operários, trabalhadores urbanos e seus patrões. A CLT manifestava também a repressão, pois buscou extinguir o sindicalismo autônomo do movimento operário. Dentre os aparelhos criados pelo Estado para efetivar esta política estava a Justiça do Trabalho, o Tribunal Superior do Trabalho, as Juntas de Conciliação e Julgamento, além da regulação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, entre outros (CERQUEIRA FILHO, 1982).

Enquanto ação política fundamental para neutralizar organizações esquerdistas, o governo entrou nos sindicatos, ditando as normas legais de funcionamento para os mesmos, na intenção de melhor controlá-los. Na própria constituição de 1937 foram estabelecidas essas regras, a exemplo do direito de o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado “estipular contrato de trabalho, obrigatórios para todos os associados, impondo-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de poder público” (CERQUEIRA FILHO, 1982, p.109-110). Este e outros impostos criados posteriormente, advindos das contribuições sindicais eram canalizados pelo Ministério do Trabalho e em seguida distribuídos para os sindicatos.

Ou seja, os sindicatos se tornaram máquinas burocráticas com pessoal remunerado e com funções de cooperativas de créditos e consumo, assistência jurídica e hospitalar, comprometendo a capacidade organizativa política dos trabalhadores.

No o setor da economia, o Estado criou órgãos controladores da esfera da produção, de incentivo a indústrias privadas, de implantação, ampliação e remodelação de serviços básicos de infraestrutura para estas e para órgãos destinados a ingressar diretamente nas atividades produtivas: empresas mistas criadas no setor siderúrgico e empresa estatal como a Companhia Siderúrgica Nacional.

A questão social foi uma demanda essencialmente urbana, tendo em vista a forma de acumulação primitiva que tinha como pressuposto sociológico a exploração ou expropriação das populações rurais. Apesar da presença ativa na economia, o trabalhador do campo passa a ser uma figura reprimida na consciência coletiva e excluída da questão social no Estado Novo. Enquanto nas grandes cidades isso só

passou a ser um problema quando se instalou o caos social provocado pela superpopulação atraída pelas indústrias e a precariedade nas condições de trabalho.

2.2.1 A primeira experiência democrática brasileira (1946-1964)

Entre 1945 e 1964 o Brasil apresentou um quadro de grande participação política que para Zenaide (2004) atesta a capacidade de mobilização e reivindicação, na qual vários setores da sociedade puderam formar organizações, a exemplo dos movimentos estudantis, entidades de classe, Institutos, entidades sindicais, dentre outros.

Neste período, o Brasil experimentou pela primeira vez a democracia, após a derrubada do presidente Getúlio Vargas, quando assume o presidente eleito General Gaspar Dutra, em 1946, mesmo ano em que foi promulgada a terceira constituinte republicana.

Além da falha no processo de organização, entre 1930 e 1937, os principais movimentos populares deste período (Aliança Nacional Libertadora – ANL, orientado pela Terceira Internacional; e a Ação Integralista Brasileira – AIB, fascista), “não eram particularmente simpáticos à democracia representativa”. Além de a maioria das correntes políticas da época, em conformidade com o ambiente internacional, almejar a conquista do Estado com ou sem o apoio popular (CARVALHO, 2016, p.148-149). Somente após 1945 o ambiente internacional se mostrou outra vez adepto à democracia representativa.

Na Constituição de 1946 permaneceu a negação do direito ao voto para os analfabetos e aos soldados das forças armadas. Neste período também houve a cassação do registro do Partido Comunista e em 1963 o Tribunal Superior Eleitoral proibiu que os suboficiais e sargentos fossem eleitos. Repetia-se a fragilidade no processo eleitoral, compra de votos e coação de eleitores. Até o golpe de 1964, que levou o país para uma longa ditadura, estavam garantidos os direitos políticos e civis e mantido os direitos sociais, a exemplo da liberdade de imprensa e de organização política, inclusive partidária, com exceção do Partido Comunista e o direito de greve que só era permitido quando autorizado pela justiça do trabalho. Contudo este período foi de grandes turbulências políticas. Vargas retornou à presidência nas eleições de 1950 e com sua política populista conseguiu dar mais unidade à nação.

Carvalho (2016) traz dois fatores que reafirmam esse reforço ao sentimento nacional advindo do período varguista. O primeiro foi a criação da Petrobrás em 1953, sacramentando-se como um símbolo do nacionalismo e enquanto um fator de extrema relevância para a economia brasileira. Sob o monopólio do Estado, a Petrobrás era aberta a iniciativas privadas nacionais e internacionais, mas também juntamente com a política sindical e trabalhista tornaram-se os maiores pontos conflitantes deste governo. Os movimentos contrários e a favor do governo foram se polarizando, sobretudo em dois pontos principais. O primeiro em defesa do monopólio estatal do petróleo e outros recursos naturais, proteção das políticas industriais e trabalhistas e contrários à dependência da política externa. O segundo defendia a abertura do mercado ao capital externo, inclusive na área de recursos naturais e não concordavam com a ligação entre o governo e os sindicatos.

O segundo fator que uniu o país num sentimento nacionalista foi o suicídio do presidente Vargas, pressionado por querer manter sua política populista, tendo como estopim o aumento do salário mínimo, proclamado em Primeiro de Maio. Isso desencadeou um processo de conspiração contra o governo, resultando no suicídio do presidente, causando uma grande reação popular e eternizando a figura do então ditador por sua política trabalhista e social paternalista. Juscelino Kubitschek assumiu em seguida, após nova eleição. Sua política foi considerada uma continuação do governo Vargas e também enfrentou resistências, civil e militar, mas conseguiu governar em virtude das altas taxas de desenvolvimento econômico. Seu governo desenvolveu o setor industrial, investiu pesado nas obras infraestrutura, aceitou cooperação de capital estrangeiro e também atraiu investidores internacionais, privado e nacional para promover a industrialização do país. Permanecia o descaso com o setor rural, que ainda não possuíam legislação social e sindical.

Entre os governos de Jânio Quadros (de janeiro a agosto de 1960) e João Goulart (de setembro de 1961 a março de 1964), o fato político mais marcante foi um plebiscito. A crise política desencadeada com a renúncia de Jânio Isso levou a substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo. O sistema durou apenas dois anos, quando em 1963, o plebiscito decidiu pelo retorno do presidencialismo.

João Goulart assumiu, enfrentando também muita resistência. Destaca-se neste período o protagonismo dos “trabalhadores rurais, posseiros e pequenos proprietários” através das ligas camponesas. Estes, influenciados pela política cubana despertaram reações violentas dos grandes proprietários de terras. Em 1963 o

governo “promulgou um Estatuto do Trabalhador Rural, que pela primeira vez estendia ao campo a legislação social e sindical” (CARVALHO, 2016, p.143-144). Contudo, estando sob influência cubana, a sindicalização rural juntamente com um movimento nacional de esquerda, reivindicava mudanças estruturais, a reforma agrária, o voto para analfabetos e a legalização do Partido Comunista. Isso gerou alguns conflitos violentos entre fazendeiros e trabalhadores rurais.

Para Zenaide (2004), vários setores da sociedade debatiam sobre esta temática em busca de reformas na estrutura agrária, tributária, bancária, educacional, exceto os setores ligados ao latifúndio e ao capital financeiro industrial.

Goulart atendeu ao clamor popular, cujas reivindicações eram chamadas de “reformas de base”. Contudo, a situação se complicou após a assinatura de um decreto que desapropriou as terras próximas das ferrovias e rodovias federais e das barragens de irrigação. Essa questão serviu de instrumento para os opositores da base do governo propagar ser o comunismo uma ameaça vinda do governo Federal e acusarem Goulart de “ameaçar a legalidade e o sistema repressivo” (Ibid.2016, p.146). A emenda que tocava na reforma agrária, juntamente com um discurso radical feito por, Goulart transmitido em rede nacional, neste momento de grande crise política, acabou sendo um estopim que antecipou um movimento de revolta contra o presidente. Organizadas as forças opositoras ao governo, inicia-se nova crise política:

As mobilizações das massas rurais e urbanas davam sinais de fugir ao controle das elites. O pacto populista ameaçado pela crescente pressão popular esgarçava-se. As classes dominantes vinculadas ao aparato militar, ao capital nacional associado ao latifúndio agroexportador, contando com o apoio de setores da igreja e de parcelas da classe média, articularam a alternativa golpista, capaz de pôr fim na experiência democrático-populista (ZENAIDE, 2004, p.67)

Ao saber que estava chegando tropas de Minas Gerais e de São Paulo para o Rio de Janeiro, Goulart tratou de sair do Brasil e se exilou no Uruguai.

O saldo deste governo, com relação à sociedade civil, apesar de representar um avanço histórico, mostrou que ainda existiam muitas fragilidades, sobretudo na forma de organização. O movimento popular, formado por trabalhadores e seus sindicatos, as forças armadas nacional, empresariado, intelectuais e do Partido Trabalhista Brasileiro, não conseguiu enfrentar os opositores em defesa do governo populista.

O período de 1945 é um marco para democracia brasileira, desde o império, pois foi onde se formaram partidos nacionais com programas mais definidos e aprovado como instrumento de representação política por mais da metade da população pesquisada pelo IBOPE em 1964. Carvalho (2016) atribui o fracasso desse período de evolução democrática a dois principais fatores. A direita populista enfrentou os ataques dos liberais conservadores que não admitiam a inclusão do povo na política, pois “o governo não podia sair do controle de suas elites esclarecidas”. E o povo, neste processo, representados por sindicatos, na verdade eram “massa de manobra de políticos corruptos e demagogos”. A democracia, para ambos os lados, poderia ser descartada a qualquer momento, após o alcance dos objetivos almejados, leia-se a conquista do Estado.

O segundo fator do fracasso foi à incapacidade de mobilização da sociedade civil, que se iludiu ao acreditar que contaria com o apoio da sociedade representada, sobretudo, pelos trabalhadores e estudantes. Pois, “a estrutura sindical era de cúpula, assim como o era a estudantil”, que, preocupados com o controle dos “seus postos de direção, os líderes de esquerda eram vítimas de ilusão de ótica, julgavam está liderando multidões quando apenas dirigiam uma burocracia” (CARVALHO, 2016, p. 154-157). E ao adiantar o confronto nesse momento histórico acabou travando, e retrocedendo, o avanço das conquistas no campo do aprendizado político no âmbito da sociedade civil. A constatação do autor é ainda mais enfática a respeito do efeito do populismo na sociedade brasileira:

O populismo, sob certos aspectos, pode ser considerado manipulação política, uma vez que seus líderes pertenciam às elites tradicionais e não tinham vinculação autêntica com as causas populares. Pode-se alegar que o povo era massa de manobra em disputa de grupos dominantes (Ibid.2016, p.151).

No trecho vemos claramente que havia um controle exercido sobre a sociedade, garantido por normas e valores que favoreciam a classe dirigente.

A República Nova (1930-1964) foi um momento histórico que marcou a intervenção do Estado na área social e a gênese do processo de organização da sociedade civil brasileira. Contudo, o autoritarismo, o paternalismo, a cultura do favor, do corporativismo estava imbricado neste processo e, certamente, trouxe implicações para a construção da cidadania brasileira.

Houve um grande investimento na desmobilização da classe trabalhadora provocada pelas medidas tomadas no governo de Getúlio Vargas entre 1930-1964. Isso enfraqueceu de forma crônica as potencialidades das organizações políticas, sobretudo no âmbito do trabalho. Deste período também se conclui que não houve organizações sociais expressivas confrontando o governo, contudo existia um processo de preparação política importante que precisa ser reconhecido. Após esse período de conquistas no campo social, de ensaio de conquistas no campo político, e conquistas limitadas acerca dos direitos civis, iniciou-se um longo período de ditadura militar, em 1964.

2.2.2 Ditadura Militar (1964-1985): Retrocesso dos avanços democráticos

O período conhecido como “estado de exceção” desmobilizou todas as organizações sociais constituídas nos quinze anos anteriores. Os militares estavam presentes na política desde a proclamação da República, e nos anos de 1930 já era um grupo bem preparado politicamente. A formação política de boa parte desses militares foi realizada na Escola superior de guerra, onde aprenderam sobre os principais problemas do país, e lá se tornam “anti-varguistas”. Porém possuíam ideias centralizadoras, nacionalistas e de apoio à industrialização, que eram características do governo de Vargas (CARVALHO, 2016, p.163-164).

Em 1964 contavam com apoio “de lideranças empresariais por meio de uma associação chamada Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) ” que “lutava contra o comunismo e pela preservação da sociedade capitalista”. E por esse histórico os militares se sentiam preparados para assumir o controle do país (Ibid. p.164). Os militares surpreenderam os políticos civis ao assumir diretamente o poder e colocar o general Castelo Branco na presidência da República. O governo a partir deste momento passou a enfrentar de forma violenta os opositores políticos. Foi um período de restrição dos direitos políticos e civis e de mais conquistas no campo social, que foram estendidos aos trabalhadores rurais, a exemplo da aposentadoria, pensão e assistência médica. Contudo “era uma medida para conseguir abafar os confrontos sociais no campo, que haviam sido intensos no pré-64” (ZENAIDE, 2004, p.68).

Os militares assumiram também a assistência à infância, considerando as questões que atingiam crianças e adolescentes como sendo um “problema de segurança nacional”. Por esta razão criaram a Fundação Nacional do Bem-Estar do

menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM). Os militares temiam que o crescente abandono desses sujeitos se tornasse “em presa fácil do comunismo e das drogas”, ameaçando a hegemonia militar, conforme colocado por Rizzini (2011). Contudo, essa política não fez mais do que manter crianças e adolescentes pobres sob controle, em depósitos insalubres, submetidos a todo tipo de violência institucional.

O foco deste período era o desenvolvimento econômico através do controle da inflação. Até 1974 havia altos índices de crescimento econômico, porém houve pouca valorização do salário mínimo. Este foi pior período para os direitos civis e políticos, em virtude das violentas repressões políticas, justificados por atos institucionais criados pelos presidentes militares. O AI-1 de 1964 cassou os direitos políticos por dez anos das lideranças políticas que eram contra o governo; o AI-2 de 1965 acabou com “a eleição direta para presidente da República, dissolveu os partidos políticos criados a partir de 1945 e estabeleceu um sistema de dois partidos” (CARVALHO, 2016, p.164-166).

Zenaide (2004) destaca o AI-5 de 1968 enquanto o que mais atingiu os direitos civis e políticos, pois através dele foram criadas normas severas para punir os opositores. Carvalho (2016) também destaca o AI-5, onde o congresso foi fechado, o direito de *habeas corpus* foi suspenso para os que cometiam crimes contra a segurança nacional e a ousada decisão de colocar fora de apreciação judicial os atos do AI-5.

No ano seguinte, em 1969, na gestão do general Garrastazu Médici, a câmara foi reaberta, porém sob o controle dos militares, onde foi promulgada nova Constituição contemplando esses atos institucionais e acrescentado à nova lei de segurança nacional a pena de morte por fuzilamento. Ainda havia um controle rigoroso de censura para todos os veículos de comunicação.

As forças de esquerda se organizaram clandestinamente e iniciaram uma batalha contra os militares. Em resposta aos revoltosos, os ditadores prendiam, torturavam, matavam, desapareciam com os corpos e obrigavam a imprensa a noticiar os sumiços das vítimas como, suicídio, desaparecimento ou morte por acidente de carro. A morte e os locais do sepultamento de muitas das vítimas até hoje permanecem desconhecida. Todas as instituições do Estado estavam dominadas pelos ditadores e as organizações partidárias, estudantis e sindicais também eram

controladas. O congresso funcionava da forma definida pelos militares, mantendo apenas as eleições legislativas e com muitas restrições.

Muito parecido com que assistimos atualmente na política brasileira, no regime militar, no processo de escolha dos representantes legislativos, “quando os generais se viram surpreendidos pelos resultados, mudavam as leis, para manter a maioria no congresso” (CARVALHO, 2016, p.170).

Esta questão é relevante para compreender as manobras que ocorrem no campo da lei que são praticadas até hoje no Brasil, sobretudo, em detrimento da área social. E embora os cidadãos brasileiros neste período de repressão tivessem o direito de votar, estavam escolhendo representantes para compor um regime que não era democrático e, portanto, não haveria de fazer algo diferente do que o regime determinasse sob pena dos eleitos terem seu mandato suspenso. Após a queda na economia motivada pela crise do petróleo em 1973 e a tentativa da oposição em liberalizar o sistema, o regime ditatorial ficou insustentável em 1980, levando gradativamente a revogação das leis repressivas.

Ainda no governo Médici (1969-1974), a taxa de crescimento econômico chegou ao seu ponto mais alto, superando o período de Kubitschek. O período que ficou conhecido como o “milagre brasileiro”, a partir de 1977 passou a sofrer apenas quedas. O desenvolvimento econômico não acompanhou o social no Estado brasileiro. Em pleno desenvolvimento das forças produtivas, a farsa do “milagre econômico” na verdade representou o aprofundamento da concentração de renda:

O sentido do “milagre econômico” foi posteriormente desmistificado por análises de especialistas que mostraram seus pontos negativos. Houve, sem dúvidas, um crescimento rápido, mas ele beneficiou de maneira muito desigual os vários setores da população. A consequência foi que, ao final, as desigualdades tinham crescido ao invés de diminuir (CARVALHO, 2016, p.172).

De acordo com Zenaide (2004), o cenário político só começa a mudar a partir de 1974, com a eliminação gradativa dos mecanismos jurídicos que instituíram a ditadura. Desde então, até 1984, na visão da autora, o país caminhou em direção à democracia.

Os governos de Ernesto Geisel (1974-1979), João Batista de Figueiredo (1979-1985), diminuíram as restrições à propaganda eleitoral, revogaram o AI-5 em 1978, puseram fim à censura prévia e a volta dos exilados políticos, votaram a lei de anistia,

acabaram com o bipartidarismo e novos partidos se constituíram, a exemplo do Partido dos Trabalhadores, favorecendo a inovação do movimento sindical independentes do Estado, conforme Zenaide (2004).

Estes lideraram movimentos grevistas que em 1979 contava com mais de três milhões de trabalhadores de várias categorias, incluindo trabalhadores rurais, e conseguiram realizar a Primeira Conferência Nacional das classes Trabalhadoras em 1981. Neste mesmo ano foi construído o Novo Código de Menores, revogando o de 1927, tratando o problema da marginalidade como uma patologia social. E nessa “marginalidade” era considerada “desde a privação de condições essenciais à subsistência e omissão dos pais, até a autoridade de infração penal” (RIZZINI, 2011, p.28).

Este período caracteriza o segundo paradigma relativo à infância, tratada enquanto tutela do Estado e por ações filantrópicas - anteriormente, entre o período colonial e meados de 1800, os cuidados relativos à infância, eram prestados pela família e pela caridade religiosa, configurando o primeiro paradigma no trato com crianças e adolescentes (BRASIL, 2010).

Interessante a síntese desse processo de construção de grupos políticos que até os dias atuais permanecem em disputa no cenário político brasileiro trazido Carvalho (2016). Segundo o autor, a classe se dividiu formando a Central Única dos Trabalhadores – CUT, ligados ao PT e a Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora – CONCLAT, transformado em Central Geral dos Trabalhadores em 1986, ligados ao PMDB. Após expansão das associações profissionais da classe média, estes passaram a compor a CUT, causando alterações na sua composição. Uma questão muito pertinente sobre o desmonte dos direitos trabalhistas teve início também neste período. Ao buscar o direito de negociação diretamente com o empregador, através de contratos coletivos, uma reivindicação facilitada pelas grandes empresas multinacionais, os sindicatos passaram a escapar do controle da justiça do trabalho, abalando, assim, as estruturas da CLT.

Zenaide (2004) destaca a importância da igreja na luta contra o regime militar e em prol dos direitos humanos. Motivados pela Segunda Conferência dos Bispos Latino-Americanos em 1968 as Comunidades Eclesiais de Base - CEB se espalharam pelo Brasil nas áreas urbanas e rurais.

Enquanto Carvalho (2016) destaca que os padres brasileiros resistiram à pressão dos militares, mesmo tendo ocorrido prisões e o assassinato de alguns

eclesiásticos. A ligação das CEBs com o PT e com os movimentos sociais urbanos proporcionou maior aproximação com a população, uma tendência seguida nos anos de 1980. Outras entidades de classe, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Associação Brasileira de Imprensa, apesar de seus interesses corporativos e apresentar envolvimento direto no governo, foram peças importantes na reconstrução da democracia. Além destes, a Associação Brasileira para o Progresso da Ciência, artistas e intelectuais também se envolveram neste processo.

Para Zenaide (2004), o Brasil viveu o seu melhor momento de articulação política em 1984, na campanha pelas eleições diretas para presidente. O movimento contou com o apoio direto de artistas, de cantores, da mídia, houve a valorização do hino nacional motivando as multidões que se reuniam nas ruas das capitais e das maiores cidades do país. A autora destaca ainda que o fim do governo dos militares não ocorreu pelo movimento em prol do voto direto, pois a emenda não foi aprovada. Contudo, a campanha nas ruas surtiu efeito na medida em que a oposição lançou Tancredo Neves ao cargo da presidência, uma estratégia inteligente que deu certo.

Apesar de sua morte fatal, deste período em diante houve diálogo entre o governo e a sociedade para a construção da Assembleia Nacional Constituinte em 1986. Promulgada a Constituição Federal em 1988, os direitos civis, políticos, sociais foram contemplados no documento, com poucas restrições. Na área de crianças e adolescentes, este momento marca um novo paradigma, na qual estes passaram a ser considerados sujeitos de direitos, em condição peculiar de desenvolvimentos devendo o Estado, a sociedade e a família assegurar sua proteção integral.

A partir da Constituição Federal, com relação aos direitos políticos, houve liberdade de organização política, com destaque para a inclusão do Movimento dos Sem Terra na vida política e expansão do direito ao voto, tornando o voto analfabeto facultativo. Porém, a democratização do sistema político não resolveu o problema da desigualdade e do desemprego e, a partir do governo Sarney, já se observava a permanência da corrupção no sistema.

Seu sucessor, Fernando Collor, vinculado à elite, também teve seu mandato marcado por práticas corruptas que levaram ao seu impeachment, isso sem mencionar suas ações de implementação do projeto neoliberal:

Descobriu-se, então, que fora montado pelo tesoureiro da campanha presidencial, amigo íntimo do presidente, o esquema mais ambicioso de corrupção jamais visto nos altos escalões do governo. Por meio de

chantagem, da venda de favores governamentais, de barganhas políticas, milhões de dólares foram extorquidos de empresários para financiar campanhas políticas, sustentar a família do presidente e enriquecer o pequeno grupo de seus amigos (CARVALHO, 2016, p.206)

De acordo com o autor, nesse movimento estava a mesma população que lutou pelas eleições diretas, em 1984 e deste processo surgiu um sentimento de controle da sociedade sobre o governo. Os direitos sociais foram ampliados consideravelmente. Serviços assistenciais como a pensão para deficientes físicos e aposentados não contribuintes da previdência, licença paterna mostrando cuidados com a questão do nascimento. Na área da previdência social, o autor destaca que apesar dos inúmeros benefícios a exemplo do aumento da aposentadoria dos trabalhadores rurais e a criação da renda vitalícia para idosos e deficientes, esse sistema sofreu muitas reformas sob pretexto da redução do déficit previdenciário.

Desta forma foram mudando as regras da aposentadoria por tempo de serviço e idade mínima, dentre outras reformas que ocorrem até hoje e que se acredita que essas ações podem levar, inclusive, à privatização do sistema. E outro grande diferencial foi a educação fundamental enquanto um recurso indispensável para a construção da cidadania, mesmo apresentando dificuldades para reduzir a taxa de analfabetismo.

Com relação aos direitos civis, a criminalização do racismo, do preconceito de cor ou raça, a criação de leis de proteção ao consumidor, os Juizados Especiais de Pequenas Causas foram às principais ações, juntamente com a criação do Programa Nacional dos Direitos Humanos.

Como fator negativo, os civis ainda desconhecem a extensão e as garantias de seus direitos de cidadania (os direitos políticos, sociais e civis). De acordo com Carvalho, em pesquisa realizada na região metropolitana do Rio de Janeiro em 1997 mais da metade dos pesquisados não sabiam citar nem um direito e só 12% conseguiram mencionar pelo menos um direito civil. Desta forma a cidadania será sempre um processo obstaculizado, pela classe dirigente, pois cidadãos conscientes podem ameaçar essa hegemonia.

Os dados revelam ainda que a educação é o fator que mais bem explica o comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos. Os mais educados se filiam mais a sindicatos, a órgão de classe, e a partidos políticos (CARVALHO, 2016, p.212).

Se na análise de Carvalho, a falta de convicção acerca da democracia, pelas forças sociais de esquerda e de direita, cuja hegemonia era elitista, juntamente com a fragilidade que existia no processo de organização por parte da sociedade civil, foram os principais problemas que abortaram o progresso da democracia no período populista, essas questões refletem e reproduzem uma cultura política frágil, débil e complexa de solucionar. Pois o processo de educação que este mesmo autor cita como uma ação fundamental para elevar a consciência cidadã, também é uma política precária, que historicamente tem se preocupado apenas em elevar a taxa nacional de alfabetização. Logo, a qualidade dessa educação, não é priorizada pelo setor público, pelo menos não dentro da perspectiva que interessa à classe que ainda é dominada por um pequeno grupo, a classe dirigente. Ou seja, uma educação emancipadora, se utilizando da visão marxista acerca do papel da educação na sociedade.

Considerando o grande contingente da população pobre e analfabeta que, sem entender o sistema político no início da república brasileira, não se rebelou para conquistar sua liberdade, os direitos civis; que vendia seu voto ou o dava em troca de sobrevivência, diante do histórico dos coronéis que mantinham inúmeras pessoas dependentes financeiramente para garantir o voto durante toda a República Velha, atestando que a sobrevivência era prioridade para a população pobre, em detrimento de uma consciência cidadã; a comprovação de que 57% da população permaneciam analfabetas em 1950, o que favoreceu ainda mais a permanência da cultura subserviente, paternalista, clientelista, que foi acentuada no período populista, e que permanece viva ainda na forma de fazer política no Brasil. Notasse que as próprias organizações que se ergueram até 1964 também não possuíam uma compreensão adequada da cidadania. Pois estes grupos não apresentaram interesse em implementar a democracia, antes desejavam obter o controle do Estado, ou seja, seu objetivo era adentrar e dirigir esta entidade, e não promover a cidadania plena dos brasileiros.

É, porém, inegável que essas organizações foram, e continuam sendo, importantes para manter acesa a chama do horizonte da própria cidadania e isso é um aspecto contraditório, sendo necessário um debate mais profundo sobre o significado da cidadania dentro do Estado capitalista.

No Brasil, desde a Primeira República, o Estado se antecipou às lutas sociais impactando de forma negativa na formação da cultura política dos seus indivíduos,

que já vinham de períodos de completa negação dos direitos civis, e de subserviência nos períodos anteriores.

A base da economia brasileira, por muitos anos, se deu dentro de uma cultura escravista, posteriormente entra num período também de subserviência na agricultura durante a república dos coronéis e em seguida entra no modelo industrial de forma tardia. A partir da industrialização tornou-se urgente a construção de um campo jurídico que atendesse as novas relações de trabalho que surgiu desse processo, que não poderia ser mais pela força bruta.

É neste momento que se dá a ligação intrínseca entre Estado e o capitalismo no Brasil. Esta relação nunca ficou clara devido aos vários aspectos contraditórios do Estado que ao assumir este espaço de mediação esconde sua própria natureza, que é capitalista. Por esta razão, é na forma política do Estado que estão concentradas as demandas e as lutas sociais.

Aparentemente a relação entre o Estado e o sistema capitalista se apresenta separada, porém são elementos acoplados para garantir a exploração dos trabalhadores através de um contrato, sem o uso da força, se diferenciando assim do período escravista. Desta forma, o horizonte da cidadania se restringiu a uma busca indiscriminada pela inclusão de direitos no campo legal que se efetiva via política social. E é neste campo que os direitos esbarram, pois, as políticas sociais, como serão explanadas posteriormente, enquanto responsabilidade do Estado passou ser compartilhada com organizações que legalmente não podem ser responsabilizadas por não garantirem direitos. Este aspecto é fundamental para compreender o papel da sociedade civil na atualidade e a fragilidade do controle social neste mesmo processo.

O Estado brasileiro se modificou ao se apropriar do discurso do direito, da cidadania e da democracia para conduzir a sociedade na direção de uma inclusão social que na prática está voltada para o mercado e não para a emancipação humana. Pois os valores implantados neste modelo de Estado de direitos têm a lógica do consumo como pano de fundo. A cidadania brasileira, na verdade, foi forjada e fundada na opressão e na manipulação dos pobres, tornando-se ainda mais emblemática após ascensão do sistema capitalista.

Atualmente a realidade dos direitos civis mostra a vulnerabilidade social diante da violência urbana, que tomou grandes proporções no processo de industrialização. O êxodo rural trouxe para as grandes cidades um enorme contingente de pessoas,

formando um quadro de desemprego, empregos informais, reduzindo a qualidade de vida da população e aumentando a violência. Para coroar o caos, o sistema da segurança pública mantém uma postura militar, ou no mínimo inadequada para uma sociedade democrática, causando desconfiança e medo na população, quando deveriam ser os guardiões dos direitos civis e protetores dos direitos humanos.

A área dos direitos sociais fica a cargo das políticas públicas e sociais que também não tem conseguido solucionar o problema da desigualdade social. Inclusive foi comprovado pelos estudos de Carvalho que nos 21 anos de Ditadura militar, o desenvolvimento econômico que trouxe as mais altas taxas de crescimento para país foi o mesmo que aprofundou a situação de pobreza e a concentração de renda. Também permaneceu na atual carta magna a manutenção dos privilégios desse grupo, a exemplo das garantias fundamentais que asseguram o direito à propriedade privada que só poderão ser desapropriadas mediante indenização, como sempre foi. Ou seja, diante do alto custo que essas indenizações representam ao Estado, a reforma agrária dificilmente se realizará.

O fator econômico sempre esteve fortemente ligado a esta relação de dominação, hora pelos que se apropriaram das terras, um recurso natural tomado durante o período colonial, hora pelos donos dos meios de produção, quando as relações econômicas alteraram a forma de enriquecimento na sociedade.

Nos direitos políticos também foi comprovado nesse estudo que sempre existiu uma classe dirigente, formada por grupos elitistas. Logo após a abertura democrática em 1988, continuaram as corrupções no processo eleitoral, a exemplo do escândalo envolvendo o enriquecimento de Collor (que já era vinculado à elite política) e dos seus parentes e amigos, utilizando a máquina do Estado.

A formação política e social no Brasil, apesar das influências de acontecimentos importantes ocorridos em âmbito internacional – a partir dos tratados, convenções, revoluções, entre outros – o país possui características muito particulares no que tange a conquista da democracia. Porém, neste processo se reflete todas as questões colocadas por Coutinho e Mascaro a respeito das implicações política e econômica na construção da cidadania brasileira, estruturadas sobre bases capitalistas.

As determinações ocorridas no campo econômico reconfiguraram a sociedade brasileira ao adequá-la aos novos parâmetros da economia mundial que se expandia, construindo, inclusive, uma relação de dependência e subordinação a organismos

internacionais, sendo este um fator de grande relevância na atual análise da política social brasileira.

O capitalismo tomou uma proporção excepcional, ligando a economia global num circuito fortemente articulado, de modo que a própria forma jurídica dos Estados se abre, para incluir direitos econômicos internacionais, dissolvendo a própria ideia de Estado-nação. Esta questão atinge e enfraquece de forma crônica as lutas sociais, tendo em vista a perda gradativa da referência nacional. Junto deste novo fenômeno pulveriza-se a noção de cidadania.

Diante de todas as questões colocadas neste breve estudo destacamos enquanto ponto fundamental para reflexão a urgência e a importância da educação para a cidadania, atentando para um aprofundamento no debate sobre duas dimensões: a objetiva, que visa as garantias mínimas para a reprodução dos indivíduos sociais e as subjetivas, expressas nas novas demandas dos movimentos sociais, ligadas aos direitos à igualdade e à diferença. Uma não exclui a outra e ambas são necessárias para que se efetive a cidadania necessária ao desenvolvimento saudável dos indivíduos sociais.

Educação precária e pobreza são os elementos que acompanham os cidadãos brasileiros desde sempre, sendo funcional à manutenção desse perfil político apático. E os cidadãos melhores esclarecidos neste processo ainda mantêm o foco da democracia apenas na esfera política da sociedade, uma reflexão que precisa avançar.

A educação é fundamental para construir indivíduos sociais conscientes de sua história, de sua condição humana que foi violentamente modificada na nova forma de sociabilidade, coisificando as pessoas, dando-as um valor comercial como qualquer outra mercadoria em negociação. Esta alienação possui seus fundamentos muito bem resguardados nas relações econômicas capitalista, as quais cristalizaram a figura do cidadão como o ser que consome e é consumido no mercado de compra e venda.

Se ainda há as ferramentas capazes de combater ou frear esses efeitos danosos, estas se encontram nos espaços de organização da sociedade pelo bem coletivo dentre os quais as instâncias de controle social são parte integrante e fundamental. Pois embora a política social, da forma como se apresenta, não resolva o problema da pobreza, ela tem sido uma forma de sobrevivência para a população pobre, gerada e gerida pelos Estados capitalistas.

A partir dessa compreensão acerca da particularidade brasileira com relação à participação social na construção da sua cidadania até a construção da carta magna vigente, veremos como se processou essa participação no período pós constituinte.

2.2.3 A política social brasileira na travessia para a democracia e acesso aos direitos sociais

A política social pode ser compreendida enquanto um conjunto de medidas de acesso da população a bens e serviço da sociedade que foram se constituindo a partir da relação estabelecida entre o capital e o trabalho. Fruto de grandes lutas sociais, a política social passou a ser gestada pelo Estado dentro de um esquema que se articula com sistema econômico. Desta forma, a política social é dinâmica, podendo se adequar a um dado contexto político e econômico. Segundo definição de Faleiros (2006), “a política social é uma gestão estatal da força de trabalho, articulando as pressões e movimentos sociais de trabalhadores com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social”, Faleiros, (2006, p.64). Para o autor, a análise sobre política social precisa considerar tanto o movimento do capital, quanto dos movimentos sociais concretos que exigem cuidados com a saúde, a vida e a reprodução imediata do trabalhador.

O autor também traz outro aspecto da discussão acerca da função ideológica da política social que estigmatiza o indivíduo social, na medida em que este não consegue manter sua subsistência através do trabalho. De acordo com o autor, o indivíduo é culpabilizado pelo desemprego, pela falta de educação e de higiene, dentre outras coisas que só são possíveis de serem “desmistificadas na medida em que se coloca essa problemática no contexto geral da economia e do Estado capitalista” (FALEIROS, 2006, p.63). Não são raros os discursos de que “o trabalho dignifica” inclusive para justificar o trabalho infantil. E nesse contexto, vemos o poder ideológico alienando os indivíduos sociais, sendo internalizado pelas camadas sociais pobres, reproduzindo sua própria miséria.

Contudo, a política social é o resultado de lutas sociais travadas, inicialmente pelos trabalhadores, em busca de qualidade de vida, diante dos efeitos da pobreza se refletiam na crescente precariedade das condições de vida da sociedade, sobretudo através da área da saúde, saneamento, falta de moradia dentre outros fatores desencadeadores da violência urbana generalizada. A emergência do tratamento da

questão social exigiu do Estado uma extensa demanda de políticas sociais públicas. No Brasil, esse cenário começou a se estruturar com mais intensidade no período pós 1930, no governo Getúlio Vargas. As reivindicações foram atendidas não por uma política salarial justa, mas por um conjunto de políticas sociais.

No pós-64, conforme Jacobi (1989), o país implementou “um novo conceito de eficiência no qual os interesses econômicos prevalecem sobre os interesses sociais” que impactou decisivamente nas políticas sociais. Pois estas não conseguiam reduzir as desigualdades sociais, pelo contrário, “Somado à compressão salarial e ao desemprego, configura um crescente agravamento das condições gerais da população” (JACOBI, 1989, P.9).

Desta forma, na década de 1980, no Brasil já havia um conjunto de garantias na área dos direitos sociais, porém segundo Jacobi (1989), a formulação das políticas obedecia às regras de seletividade, com ênfase nos “programas de racionalização e organização do setor público”, sinalizando, portanto, um processo de declínio econômico do governo autoritário, aumentando as tensões sociais e favorecendo a mobilização social. Desta forma, sem abandonar suas pautas próprias de reivindicações, os vários grupos sociais se uniram contra o governo autoritário. A palavra de ordem era a democracia e essa tendência se estendeu para o setor da política social.

O movimento pela Constituinte contou com vários seguimentos da sociedade que lutaram para incluir suas demandas por melhores condições de vida nesta carta e, dentre estes, os direitos de crianças e adolescentes era uma bandeira muito forte levantada pelos movimentos sociais. Na área da assistência social a problemática da criança e do adolescente alcançou destaque através do Movimento Nacional dos Meninos de Rua. Este movimento foi fundamental para combater a doutrina da “situação irregular” do código de menores de 1979 e construir a doutrina da proteção integral consolidada no Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 (RIZZINI, 2011, p.309). Na década de 1980, movimentos sociais diversos se multiplicavam em apoio a questões de gênero, etnia, meio ambiente, além dos movimentos já conhecidos na luta pelos direitos sociais (saúde, habitação, saneamento, educação, etc.), ampliava a pauta de reivindicações em busca de cidadania, tendo em comum o desejo de instituir o fim da ditadura.

Essa heterogeneidade dos movimentos sociais foi de extrema relevância nesse período, pois as propostas construídas por esses movimentos foram além dos direitos

sociais tradicionais contidos no sistema de seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Ou seja, abrangia uma série de temáticas que tocava na questão mais cultural da sociedade brasileira, conforme pode ser observada logo no preâmbulo e no art. 3º da Constituição que instituiu, respectivamente o:

Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988)

Deste momento de conquistas sociais, destacamos, portanto, dois pontos inovadores que ajudaram a construir um novo paradigma para o Estado brasileiro. O primeiro seria as garantias de ordem cultural citadas, embora atualmente existem práticas que perpetuam o comportamento discriminatório, inclusive de forma velada, porém agora se tornou prática criminosa com punições prevista em código penal.

O outro ponto inovador foi à conquista do direito de participação social, que tornou possível a construção de uma série de medidas que garantisse transparência na gestão dos recursos públicos e para que os sujeitos pudessem participar ativamente da construção das políticas públicas. Ou seja, surge pela primeira vez a possibilidade de controle social dos sujeitos sobre seu Estado. A atual política social no Brasil, portanto, teve suas bases reconfiguradas para atender as reivindicações sociais que exigiam direito de participação.

O direito a participação se espalhou em todo o país, em torno das políticas públicas, viabilizado pela descentralização administrativa (União, Distrito Federal, Estados e Municípios). Esta questão trouxe novas configurações para a política social, possibilitando o atendimento das demandas de forma mais adequada à diversidade regional do país.

Desta forma, tem-se a construção de um sistema de garantia de direitos de forma municipalizada, para efetivar as conquistas inscritas na carta magna sobre o controle da sociedade. E dentro desse sistema, a orientação para o tratamento especializado com prioridade absoluta a crianças e adolescentes, que se tornaram sujeitos de direitos pela Constituinte de 1988.

Contudo, o rompimento histórico que estava sendo realizado com aquele documento da nova constituinte, bem como o compromisso dos movimentos sociais

organizados, representava uma ameaça e uma significativa perda de poder para aquele grupo que detinha certo controle sobre a sociedade. Por esta razão a ofensiva conservadora tomou algumas medidas que gerou consequências negativas, gerando um processo contínuo de desmonte dos direitos constitucionais recém conquistados e, assim, ajudaram a construir os alicerces para instauração do neoliberalismo no país.

Dentre essas medidas podemos citar a criação de Fundações Estatais que alargaram o espaço de atuação para a iniciativa privada. As fundações foram construídas para embasar juridicamente o direito do capital em lucrar com atividades que foram assumidas pelo Estado, inclusive, concorrendo com este. Uma concorrência desleal, tendo em vista a lógica empresarial presente nestas Fundações que trabalham com tecnologias e treinamento de pessoal com foco na lucratividade, enquanto que essas exigências são dispensadas nas empresas estatais, além de não caber ao Estado obter lucro nesta atividade. Isso gerou um processo contínuo de desqualificação dos serviços públicos do Estado, reforçando um discurso em favor de sua ineficiência e, portanto, a redução de sua atuação na área social.

Essas Fundações abriram os trabalhos no campo da contrarreforma do Estado, ao criarem brechas no campo jurídico para transformar os direitos sociais em mercadorias. Além de camuflar seu conteúdo privatista ao se transvestir de Estado. Granemann (2007) defende que essas instituições são atualizações das inúmeras Fundações de Apoio a exemplo das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), das Organizações Sociais (OS) que sempre almejaram a privatização, na medida em que mostram seus interesses em reduzir a ação do Estado na área social atendendo às necessidades do capital. Esta discussão mostra de forma prática, portanto, como começa a se manifestar de forma “legal” a contrarreforma do Estado brasileiro logo após a promulgação da Constituinte. Ibid.2007.

Paralelo isso nas agendas governamentais está sempre à necessidade de se implantar uma série de medidas e reformas, a exemplo da trabalhista com a flexibilização do trabalho e do ataque aos direitos previdenciários, que reafirmam a tendência de todos os governantes, desde o primeiro presidente eleito pelo voto popular em 1990, em maior ou menor proporção, ao desmonte dos direitos sociais conquistados e implantação de um Estado mínimo.

O Estado brasileiro promulgou uma Constituição cidadã, se propondo a manter um sistema de seguridade social consolidado através de um conjunto de políticas

sociais públicas, que é mantido por um sistema tributário caríssimo aos brasileiros. Porém, grande parte dessa sociedade precisa acessar esses direitos no mercado, pois o “Estado é ineficiente” na prestação de seus serviços, sobretudo nas áreas de educação e saúde. A política social desenvolvida pelo Estado capitalista, portanto, tem servido como mecanismo legal para diminuir as tensões sociais e no caso brasileiro, não tem avançado o necessário tendo em vista promover a cidadania.

O Estado atraiu para si os conflitos da arena política, favorecendo assim o livre desenvolvimento econômico, uma questão que foi se configurando a partir da dinâmica do próprio capital. E no mundo do trabalho, os “cidadãos” seguem gerando receitas para o Estado, que deveria estar revertendo esses tributos em serviços e infraestrutura básicas. Porém, como já esboçamos, o aparato estatal é ineficiente na oferta de políticas sociais que garantam serviços e distribuição de renda à população, mantendo um sistema político corrupto com uma dinâmica favorável prioritariamente ao desenvolvimento do setor privado e aos interesses de manutenção de poder dos próprios políticos.

Desta forma, vislumbra-se um controle do Estado sobre a sociedade brasileira, com uma política social precária e tendo como principais instrumentos o amplo aparato institucional. Por outro lado, na dinâmica social, o trabalho não consegue garantir a reprodução social, antes liga o “cidadão” a um sistema de proteção também insuficiente, e força muitos trabalhadores a buscarem esse complemento no setor privado.

No atual contexto de crise política brasileira vivenciada, de forma mais intensa, a partir de 2016 é notório o descrédito da sociedade nas instituições públicas e no sistema democrático. O impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, bem como os inúmeros escândalos de corrupção envolvendo as maiores autoridades estatais e empresariais do país, mostrou de forma implícita para os brasileiros como se dá as diversas manobras, realizadas no âmbito dos três poderes, para favorecer ao empresariado ao mesmo passo em que desmonta os direitos sociais a pretexto de um contexto de crise financeira. Este quadro reafirma a tese de que há uma classe dirigente no país e que o sentido do controle social dessa classe sobre o conjunto da sociedade parece ser mais forte que o seu inverso.

A política social se transformou em amortecedor do caos da pobreza extrema causada pela incapacidade do modelo de Estado e de sistema capitalista instalado do Brasil, que não garantem emprego e condições dignas para a reprodução social.

Contudo, a luta pela efetivação dessas políticas não deve ser abandonada, mas retomada pelos trabalhadores e movimentos sociais em prol de um sistema social que respeite os valores humanos, construindo uma nova situação favorável à maioria dos cidadãos.

Neste sentido, a política social no Estado capitalista não é capaz de eliminar a pobreza nem as desigualdades sociais. Contudo, a política social não se manteve estática rígida, nem poderia, sofreu alterações em virtude da própria dinâmica expressa na correlação de forças sociais. E é neste contexto de disputas que a política social deve ser analisada, sobretudo nos ganhos que podem ocorrer em favor da sociedade através da participação social, inclusive nas instâncias de controle social para exigir a efetividade das políticas garantidas.

2.2.4 Controle social enquanto ferramenta de construção da cidadania

O significado do controle social é de origem sociológica. O Estruturalismo e o Funcionalismo, por exemplo, consideravam o controle social como uma forma de coerção para assegurar a ordem, conforme Haerter (1999). Nessa perspectiva os indivíduos deveriam seguir certos padrões sociais e princípios morais para garantir a harmonia social. O autor faz menção às imposições sociais construídas a partir de concepções e visões de mundo, expresso, por exemplo, na manutenção de certas elites no poder e cuja legitimidade desses padrões sociais se davam nas diversas instituições como nas escolas, prisões e etc.

Na sociedade moderna e contemporânea, na da teoria política, o controle social se apresenta sob duas perspectivas: o controle do Estado sobre a sociedade e o controle da sociedade sobre o Estado. Contudo, a questão ideológica é ponto fundamental para garantir uma adesão social aos projetos dos vários grupos sociais, tanto na concepção sociológica quanto na teoria políticas.

Dentro da tradição marxista o sistema capitalista tem sido o motor ideológico da sociedade atual. Essa ideologia é concebida através do aparato jurídico Estatal e dos aparelhos privados de hegemonia, como Gramsci chamava as organizações da sociedade civil (igrejas, escolas, partidos políticos, etc.).

Iamamoto & Carvalho (2008), ao escreverem sobre *Serviço Social e Reprodução do Controle e da Ideologia Dominante*, explicam como as relações de produção capitalista, com a ajuda do Estado, conseguiram criar uma nova

sociabilidade através da ideologia alienadora desse sistema. De acordo com esses autores, essa ideologia estaria baseada estritamente no consumo e na exploração do trabalho em detrimento dos valores humanos.

Esse processo social não é perceptível, conforme colocado pelos autores “o modo capitalista de produzir supõe, pois, um ‘modo capitalista de pensar’, que expressa à ideologia dominante, na sua força e nas suas ambiguidades” e “a burguesia tem no Estado, enquanto órgão de dominação de classe por excelência, o aparato privilegiado no exercício do controle social”. Esse controle social é exercido por governos, instituições e também através das “relações diretas, expressando o poder de influência de determinados agentes sociais sobre o cotidiano de vida dos indivíduos”, Ibid. p.107-108. Deste modo, evidencia-se o poder ideológico do Estado capitalista e o seu controle sobre a sociedade. Essa forma de controle majoritário do Estado brasileiro se expressava mais claramente no período anterior à Constituinte de 1988, a conquista da democracia parece ter dificultado essa percepção.

No Brasil, no período anterior a atual Constituição, de modo geral, os direitos sociais eram concedidos de forma controlada, mesmo diante de reivindicações e lutas dos trabalhadores, e a CLT é o maior exemplo de controle social do Estado brasileiro do século XX, devido o alcance da legislação que regulou até mesmo os sindicatos, como detalhado na obra de Cerqueira Filho (1982). No campo ideológico isso se deu através de um discurso ufanista e nacionalista que garantiram a adesão social àquele projeto de nação comandado por Getúlio Vargas. Após a era Vargas o controle do Estado passou a ser garantido pela repressão violenta inclusive com relação aos movimentos que comungavam de ideias comunistas, vistas como ameaça eminente para os grandes proprietários.

De acordo com Silva, Ferreira e Barros (2008), a construção do controle social, no campo da teoria política no Brasil, se deu a partir de militantes intelectuais entusiasmados pelo pensamento de Karl Marx e Antônio Gramsci. Isso influenciou os movimentos sociais no final os anos de 1970 e durante a década de 1980, onde se iniciou a luta pelo direito de participação social dos cidadãos brasileiros nas ações desenvolvidas pelo Estado e, portanto, a possibilidade de controle da sociedade sobre essas ações. Este direito de participação se estendeu para todas as áreas das políticas sociais, sendo normatizado na Constituição de 1988 (SILVA, FERREIRA E BARROS, 2008, p.24.)

Contudo, é necessário problematizar o exercício do controle social para compreender seus limites e desafios. Primeiramente porque a própria expressão (controle social) gera um entendimento de que há uma homogeneidade dentro da sociedade civil, quando na verdade dentro deste grupo, assim como no Estado, existe uma diversidade de interesses. O corporativismo é uma característica marcante nessas duas grandes entidades e, em última instância, isso favorece o desenvolvimento do capitalismo, pois não há um grupo suficientemente homogêneo cuja bandeira seja um novo projeto social distinto deste.

Dentro da perspectiva constitucional, o controle social pretende promover a participação da sociedade na formulação e no monitoramento das políticas de forma que estas atendam as demandas adequadas à realidade no âmbito municipal. A descentralização administrativa, o reordenamento institucional e a criação dos conselhos foram às principais medidas instituídas para aproximar a sociedade dos espaços de construção das políticas públicas e assim garantir o seu controle. Para Diegues (2013), a descentralização administrativa tem um significado “muito mais abrangente do que a redistribuição de atribuições entre os entes federados”, representa um enorme avanço na reconfiguração do espaço institucional, tendo em vista que o cidadão passou a ter proximidade com a gestão das políticas públicas,

Segundo Bravo e Correia (2012), a sociedade civil que lutou na década de 1980 possuía um interesse em comum que era a democracia, em contraposição ao Estado ditador. Após a conquista do Estado democrático, permaneceu uma falsa impressão de que existia uma homogeneidade na sociedade civil, contudo, no período posterior à Constituição de 1988, esses grupos retomaram suas lutas particulares e se pulverizam, atrofiando a capacidade de os espaços de controle social promover cidadania para as classes subalternas. Construiu-se, portanto, uma expectativa em torno da sociedade civil com relação à sua capacidade de defender os interesses gerais da sociedade.

E em meio a esse contexto ocorre que o poder e o domínio no campo político institucional do Estado conseguem reunir forças que expressam os interesses de um grupo dominante. Este grupo é o mesmo que historicamente possui o domínio econômico do país e que estão presentes no comando do Estado e na sociedade civil, na forma de governos, instituições e nas relações diretas, influenciando os indivíduos, como exposto anteriormente por Iamamoto & Carvalho (2008). A partir dessa afirmação, podemos considerar que existe uma classe dirigente no país, composta

por grupos do Estado e da sociedade civil garantindo hegemonia através do domínio político, econômico e ideológico.

O período pós-constituente, portanto, colaborou com a ocultação da luta de classes e com o reordenamento no discurso do capital. Pois, embora tenha garantido a participação social no controle das políticas públicas, criou-se uma falsa impressão de que existe uma intenção unificada da sociedade civil em se contrapor a um Estado que nega os direitos. E desta forma concentrou as lutas sociais no campo político, esquecendo a luta contra o capital, como explanado por Mascaro (2013). Além disso, ao compartilhar o campo da política social com o setor privado, o Estado abriu precedentes para que o capital não apenas lucre neste campo, mas também desqualifique as ações do próprio Estado na área social, pois a forma de gerenciamento do setor privado é superior, na medida em que busca uma incessante e permanente qualificação com vistas a gerar lucros, como explanado por Granemann (2007).

Esta questão favorece o avanço do projeto neoliberal e diante da gravidade que isso representa para as conquistas no campo social é importante debater sobre essas questões nos espaços de controle social, pois o Estado é único campo onde pode ser exigida a garantia dos direitos:

A estratégia é a busca de parcerias com a sociedade para que esta assuma os custos da crise, repassando-se assim a responsabilidade pela prestação de serviços sociais de competência do Estado para Organizações Não Governamentais (ONGs), instituições filantrópicas, comunitárias, entre outras. Desta forma, o Estado reduz o seu papel de prestador direto dos serviços, reorientando sua intervenção como regulador e provedor financeiro. (BRAVO; CORREIA, 2012)

Contudo, ainda que ambas as entidades (sociedade civil e Estado) possam não apresentar um grupo suficientemente homogêneo afinados por um projeto social favorável às classes que dependem das políticas públicas para alcançar cidadania, em alguma medida, as instâncias de controle social são espaços que representam uma forma potencial de resistência à tendência neoliberal de redução dos direitos sociais já garantidos.

Os conselhos, enquanto instância de controle social são espaços legítimos abertos à participação de todos os segmentos representativos da sociedade. É necessário, porém, romper com a tendência corporativista das organizações da sociedade civil que impede uma visão crítica e ampliada acerca das questões afetas

às classes subalternas e lutar por questões de interesse dessas classes, ou seja, pela construção de sua cidadania.

3 CAPÍTULO III - A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE JOÃO PESSOA: LIMITES E DESAFIOS

Até o momento, neste estudo foi esboçado o processo de construção da cidadania no Estado capitalista e sua especificidade no Brasil, para se compreender os limites e avanços da atuação política da sociedade brasileira na configuração dos direitos sociais e das políticas sociais. Especialmente no que tange à participação social e, mais recentemente, a partir da Constituição Federal de 1988, a ação do controle social, através dos conselhos de direitos.

No capítulo que se inicia, abordaremos especificamente o exercício do controle social no conselho de direito, como uma das formas de participação social, a partir da experiência do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de João Pessoa – PB (CMDCA-JP), sendo este o objeto de análise deste trabalho de dissertação.

Compreende-se que a efetivação da política de proteção integral de crianças e de adolescentes, assim como das demais políticas, depende essencialmente da força da participação social e do controle social dos segmentos sociais envolvidos e interessados nessa concretização.

A sociedade brasileira carrega as chagas da construção de uma cidadania restrita a uma parcela pequena da população. Passiva pela maioria e despertada para uma cidadania mais ativa na década de 1980. A Constituição brasileira de 1988 se tornou um divisor de águas para os brasileiros, por ser a primeira a abarcar de forma mais ampla o conjunto de direitos civis, políticos e sociais.

Por outro lado, a participação social começou a se desenvolver em novos campos, conquistados pelos movimentos sociais, o campo do controle social. Controle esse, sobre as ações que o Estado foi obrigado a desenvolver, para efetivar os direitos reivindicados pela parcela da sociedade até então excluída da cidadania, materializados através das políticas públicas.

Contudo, nos primeiros anos posteriores a nova Constituição, os direitos inscritos no marco legal começaram a sofrer modificações, colocando em risco a legitimidade daquele processo de conquistas. E é no combate a esse desmanche dos direitos que o controle social precisa atuar, lutando pelas garantias constitucionais.

Diante de uma história de 29 anos de garantia do exercício do controle social sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro, ainda é comum se deparar com dificuldades estruturais e materiais para funcionamento dos conselhos de direitos, sobretudo o da criança e adolescente, cuja prioridade da política deve ser absoluta.

Sendo o controle social uma conquista realizada através das muitas lutas travadas no jogo de correlação de forças entre seguimentos da sociedade civil e o Estado, no contexto de consolidação do sistema capitalista, torna-se necessário provocar o debate sobre a participação social nesses espaços no período pós-constituente. Considerando que este é um dos principais órgãos para formulação, deliberação e controle da política pública direcionada a efetivação de direitos humanos de crianças e adolescentes, elencamos alguns pontos a serem debatidos, a partir do CMDCA do município de João Pessoa.

O marco legal que fundamenta a criação dos conselhos de direitos no Brasil surge na Constituição Federal, como mecanismo de exercício da participação democrática. Isso pode ser atestado na afirmação de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, que está implícito no primeiro artigo da Constituição, bem como no Inciso II do art. 204.

Dois anos depois foi instituída a Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 que estabeleceu diretrizes para a política de atendimento a crianças e adolescentes, reforçando no Art. 88 a obrigatoriedade da municipalização dos órgãos de controle social, de forma a garantir a participação igualitária dos grupos sociais:

II - Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações, em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis, federal, estadual e municipal; (ECA, 2014)

A Constituinte de 1988 e o ECA estabeleceram um novo paradigma sobre a infância e a adolescência ao abarcar diretrizes da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989, e que assinada pelo Brasil em 26 de janeiro de 1990. E o Brasil é um dos poucos países que prevê legalmente a constituição de conselhos paritários e deliberativos na área das políticas para crianças e adolescentes.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA estabeleceu os parâmetros para criação e funcionamento desses conselhos, nas três esferas (Federal, estadual e municipal), detalhadas nas resoluções N°105 e N°106, ambas de 2005.

A resolução N°105 é composta por 5 capítulos. No Primeiro capítulo, (composto por 3 seções), estão as disposições preliminares com as regras e princípios gerais, a estrutura necessária ao funcionamento do conselho dos direitos e a publicação dos atos deliberativos. O segundo capítulo (composto por 4 seções) rege sobre a composição e o mandato dos representantes do governo e da sociedade civil organizada, dos impedimentos, da cassação e perda do mandato e da posse dos representantes da sociedade civil. O terceiro capítulo fala sobre o funcionamento dos conselhos de direitos com relação ao regimento interno. O quarto capítulo trata do registro das entidades e programas de atendimento e, no quinto capítulo, as disposições finais.

A Resolução N° 106 apenas aperfeiçoa a resolução N°105, alterando a redação dos artigos 8º caput; 11; 14 e 22e acrescentando um anexo com recomendações para elaboração de leis nos âmbitos municipal, estadual e nacional de criação e funcionamento de conselhos dos direitos.

Estas recomendações abordam sobre: a natureza jurídica e dos princípios adotados pelo conselho (legalidade, publicidade, participação, autonomia e paridade); suas principais funções e atribuições; a criação e a composição dos conselhos; o funcionamento efetivo dos Conselhos; a conduta ética, o perfil e a qualificação dos conselheiros dos direitos; questões relativas ao Regimento Interno; conhecimento da realidade local; planejamento das ações dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; e sobre as questões orçamentárias da política de atendimento.

De acordo com a definição dada pela resolução N°105 do CONANDA, os conselhos de direitos de crianças e adolescentes são:

Órgãos deliberativos da política de promoção dos direitos da criança e do adolescente, controladores das ações em todos os níveis no sentido da implementação desta mesma política e responsáveis por fixar critérios de utilização através de planos de aplicação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, incumbindo-lhes ainda zelar pelo efetivo respeito ao princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente. (CONANDA, 2005)

Ainda conforme a resolução N° 105, cada município brasileiro deverá ter apenas um conselho de direitos, garantindo a paridade. Segundo fontes do IBGE publicadas em 2015, a presença de Conselhos de Direitos de Crianças e Adolescentes nos municípios brasileiros cresceu entre 2009 e 2014, de 91,4% para 98,4% dos municípios, um enorme avanço no tocante a abrangência. Contudo, ainda existe uma grande demanda de estudos que avalie as a efetividade do controle social nessas instâncias.

Os conselhos de direitos da criança e do adolescente dependem de uma estrutura física e administrativa que demanda recursos e investimento em capacitações para que os atores envolvidos nesses espaços possam fazer todas as interlocuções necessárias ao desenvolvimento dessa política.

Contudo, no IV Intercâmbio das Redes de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente ocorrido em 2015, ficou comprovado que os CMDCA's da região metropolitana de João Pessoa carecem muito ainda de estrutura física adequada e de uma equipe executiva de apoio. Mostrou ainda a dificuldade dos seus atores em compreender a política de atendimento a crianças e adolescentes, bem como sobre o orçamento público. E isso demonstra um quadro das consequências geradas, principalmente, pela falta de investimento em uma capacitação adequada, mas também de uma equipe técnica permanente para garantir a continuidade dos processos durante a troca de conselheiros.

O ECA completou 27 anos em 2017 e ainda enfrenta desafios basilares com relação à estruturação dos conselhos de direitos e mais ainda com a falta de preparação técnica dos atores inseridos nesses espaços. Tendo em vista a dinâmica dos conselhos de direitos, capacitar seus atores sociais não tem sido uma tarefa fácil. Contudo é importante destacar que os sujeitos precisam estar bem instrumentalizados para cumprir suas atribuições e competências.

Diante do exposto, iremos analisar as atribuições e competências do conselho municipal de direitos de crianças e adolescentes do município de João Pessoa-Paraíba, para compreender como essa instância tem enfrentado os desafios em torno desta política. Serão apresentados a seguir os dados e análises da pesquisa de campo realizada em 2016 junto ao CMDCA de João Pessoa, tendo como atores entrevistados 12 conselheiros de direito. Observe-se que a metodologia e o detalhamento dos procedimentos da pesquisa empírica já foram abordados na introdução desse estudo.

3.1 COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA-PB (GESTÃO 2016-2018)

O CMDCA de João Pessoa foi criado no dia 28 de dezembro de 1990, através da Lei Municipal 6.607/90 e sua fundação foi em 14 de agosto de 1992⁷. Este conselho é composto por 14 representantes, sendo 7 da sociedade civil e 7 governamentais. Possui ainda uma equipe técnica composta por uma pedagoga, uma assistente social, uma psicóloga e um secretário executivo, contudo, a equipe não é efetiva, podendo ser desfeita nas mudanças da gestão municipal. Os atores do mandato (2016/2018), período de realização do estudo, representam as seguintes organizações. (Ver quadro 1).

Quadro 1 – Composição do CMDCA de João Pessoa entre 2016 e 2018.

SOCIEDADE CIVIL	GOVERNO
Associação Pestalozzi	Sec. De Transparência Pública
Casa Pequeno Davi	Sec. Da Juventude, Esporte E Recreação
Arca	Sec. Municipal De Turismo
Casa de Cultura IleAsé d'Osoquiã – IAO	Sec. Da Educação E Cultura
Aldeias Infantis SOS	Gabinete Do Prefeito
Doce Mãe De Deus	Sec. De Desenvolvimento Social
Instituto Dos Cegos	Sec. Municipal De Saúde

Fonte: Pesquisa de campo. 2016

De acordo com Lyra (1999), foi a partir da política de crianças e adolescentes que se estabeleceu pela primeira vez na legislação brasileira a configuração paritária de representação das organizações nos conselhos de direito nas três esferas do governo. No tocante a composição do CMDCA de João Pessoa, as instituições da sociedade civil possuem atividades e públicos bem diversificados.

A Associação Pestalozzi e o Instituto dos Cegos têm em comum o público que abrange todas as idades, além da área de atuação que em ambas são voltadas para

⁷ Na gestão do então prefeito da capital Carlos Alberto Pinto Manguiera. Atualmente está localizado no centro da capital, na Av. Dom Pedro I, 692 - Centro, João Pessoa - PB, 58013-020.

a saúde. A primeira trabalha numa perspectiva de habilitação e reabilitação, através de atividades de arte e cultura, para pessoas com deficiência intelectual, autismo, síndrome de down, asperger, moebius, west, deficiência física, auditiva, visual e múltiplas deficiências. A segunda atua com de estimulação visual, fisioterapia, fonoaudiologia e terapia ocupacional através da música e alfabetização em Braille dentre outros serviços.

As Aldeias Infantis SOS atende crianças, adolescentes e jovens em acolhimento institucional. As demais instituições da sociedade civil também realizam um trabalho voltado para o resgate da cidadania, porém de forma abrangente com vistas a promoção do desenvolvimento social e humano, incluindo questão de gênero e etnia (Casa de Cultura IleAsé d’Osoguiã – IAO) e o fortalecimento de vínculos.

Desta forma, as organizações da sociedade civil presentes no CMDCA de João Pessoa no período da pesquisa apresentam atividades voltadas para a garantia dos direitos sociais (saúde, convivência familiar e comunitária, respeito às diferenças). Isso chama a atenção para as demandas mais expressivas na área de crianças e adolescentes fora da esfera do governo no âmbito municipal.

Com relação às secretarias municipais presentes na composição do CMCD, a Sec. da Juventude, Esporte e Recreação, a Sec. da Educação e Cultura, a Sec. de Saúde e Sec. de Desenvolvimento Social são responsáveis pela implementação das políticas públicas com abrangência ao público que envolve crianças e adolescentes no âmbito municipal. Todas elas abrangem as crianças e adolescentes, com destaque para esta última que é responsável pela gestão administrativa do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente – FUNDEC.

A Sec. de Transparência Pública, além de publicitar as ações realizadas pelo Governo Municipal, estabelecer os fundamentos para o conhecimento, avaliação e discussão, por parte da população, das políticas públicas da gestão municipal, é responsável pelas Informações sobre o Orçamento Municipal (LDO, PPA, LOA, QDD). Esta tem muito a colaborar com o planejamento das ações do conselho.

A Sec. Municipal de Turismo elabora e acompanha políticas e estratégias de desenvolvimento da área visando aumentar o potencial turístico da cidade. Apesar de não ter atividades voltadas especificamente para crianças e adolescentes, a secretaria possui um grande potencial na articulação com os estabelecimentos que lidam com o turismo na cidade que são parceiros em projetos para temáticas específicas na área

de crianças e adolescentes, sobretudo no que se refere à prevenção à exploração sexual, e tráfico de pessoas.

O Gabinete do Prefeito tem como objetivo intermediar o contato direto do chefe do Executivo municipal com o público e todos os segmentos da sociedade e promover a ligação entre o Prefeito e as demais secretarias municipais, além de outros órgãos das esferas estaduais e federais, visando uma gestão participativa voltada para o interesse público.

Conforme Resoluções N° 105 e 106 do CONANDA, que dá as diretrizes para criação e funcionamento dessas instâncias, os representantes governamentais são indicados pelo chefe do Executivo e os não governamentais são escolhidos por meio de assembleia por representantes das entidades da sociedade civil que estejam inscritas no conselho e que atuem na área da política da criança e do adolescente. O mandato dos mesmos é de dois anos.

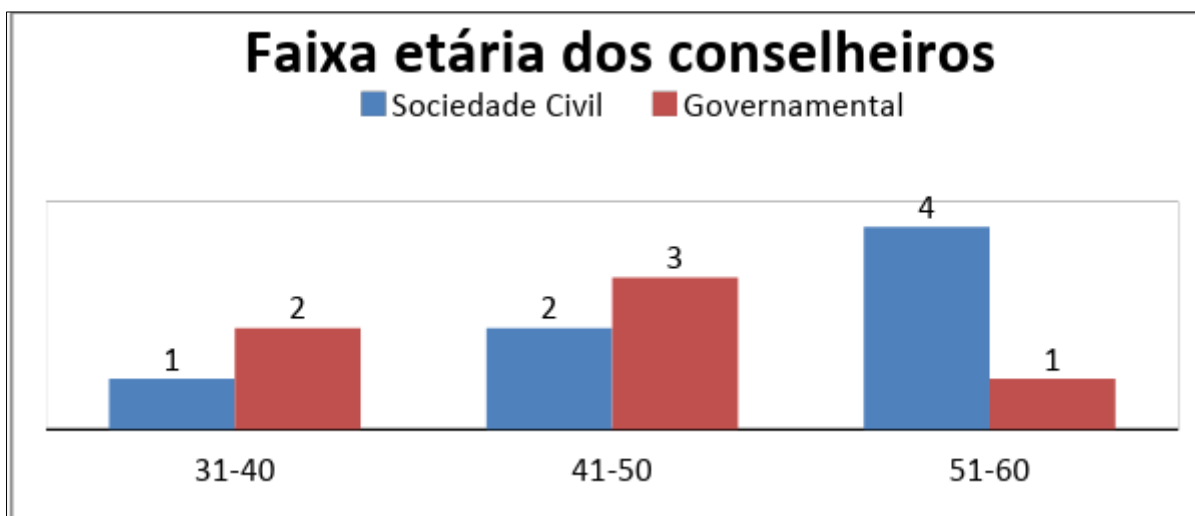
Dante do exposto, todas as instituições que compõem o CMDCA de João Pessoa realizam um trabalho de grande relevância para a política da criança e do adolescente, no que diz respeito ao controle social, de todo o processo de planejamento, a execução e o monitoramento dessa política municipal, inclusive na gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e acompanhamento do orçamento municipal.

3.2 O PERFIL PROFISSIONAL E POLÍTICO DOS SUJEITOS ENTREVISTADOS

O CMDCA de João Pessoa é composto por 14 representantes, respeitada a paridade. Desses, 12 se dispuseram a colaborar com pesquisa, sendo 6 da sociedade civil e 6 dos órgãos governamentais. Neste sentido, destacamos que os 12 conselheiros responderam o primeiro instrumento, no qual foi traçado o perfil político. E apenas dois representantes responderam o segundo instrumento que abordou as questões relativas às atribuições e competências do conselho.

Com relação à idade dos conselheiros, a maioria tem entre 40 e 60 anos de idade. A predominância neste conselho é de pessoas do sexo feminino, sendo 9 mulheres e 3 homens (Ver gráfico 1).

Gráfico 1 – Faixa etária dos conselheiros do CMDCA de João Pessoa.

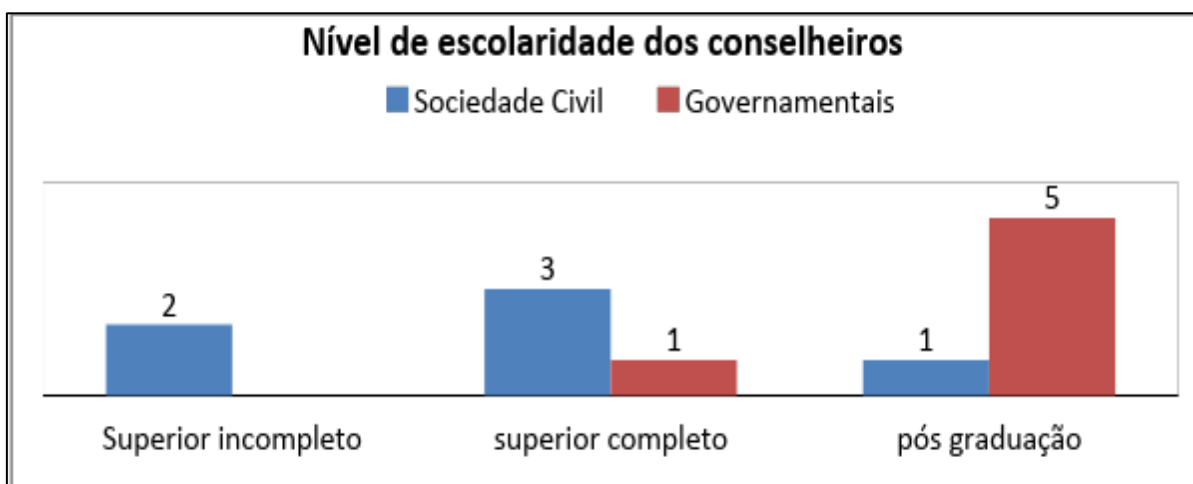


Fonte: Pesquisa de Campo. 2016

O conselho da criança e do adolescente de João Pessoa possui um grupo de atores mais maduros, cuja maioria dos deles vivenciou o momento mais importante para as crianças e adolescentes do Brasil que foi o seu reconhecimento enquanto sujeitos de direito, com o Estatuto.

Com relação ao nível de escolaridade dos conselheiros, 2 estão cursando nível superior, 4 possuem apenas o superior completo e 06 possuem pós-graduação. Os representantes governamentais são os que apresentam nível de formação mais elevado. Ver gráfico 2.

As formações profissionais dos conselheiros contemplam as áreas de educação (3), serviço social (2), pedagogia (2), psicologia (2), Administração, economia e enfermagem (1 cada). Considerando a idade e o nível de formação profissional desta equipe de conselheiros do CMDCA de João Pessoa, é possível afirmar que se trata de profissionais experientes e bem qualificados.

Gráfico 2 – Nível de Escolaridade dos conselheiros do CMDCA/JP.

Fonte: Pesquisa de Campo. 2016

Os conselhos também foram abordados sobre sua experiência anterior ou cursos relacionados à temática da infância e adolescência. Dos 12 apenas dois conselheiros afirmaram não possuir nenhuma experiência ou curso nesta área. Porém, todos eles afirmaram se identificar com a política da criança e do adolescente.

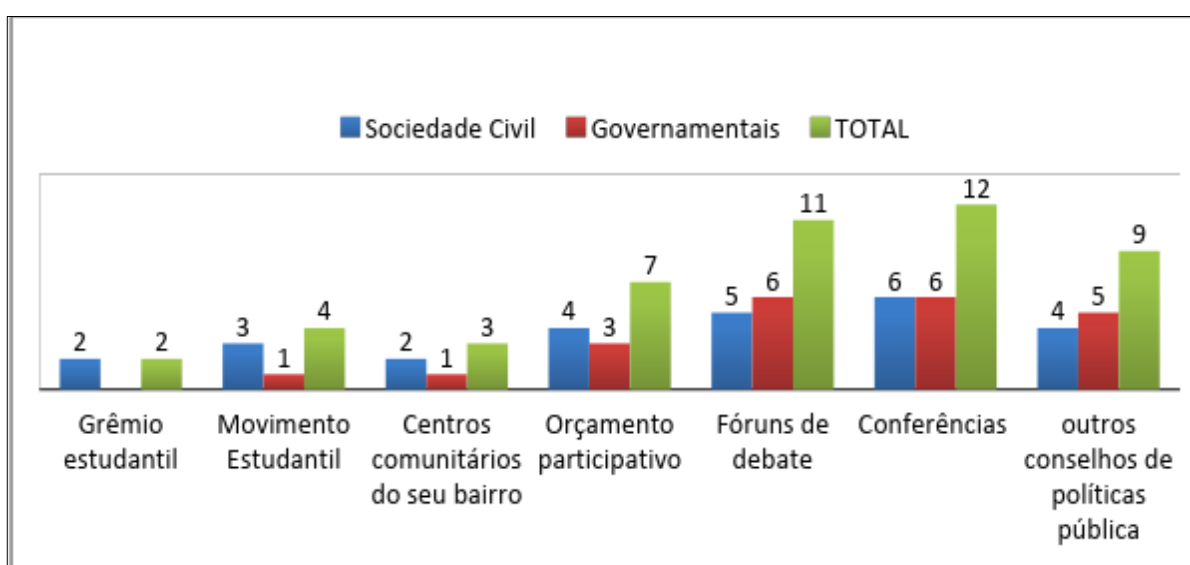
Os representantes da sociedade civil justificaram sua afinidade com a política por acreditar que estão contribuindo para uma sociedade mais justa, humana, digna, mas também pela fragilidade e vulnerabilidade desses sujeitos.

O grupo dos representantes governamentais apresentou poucas justificativas. Basicamente a afinidade com uma temática específica (enfrentamento à exploração sexual) e por acreditar que tanto a sociedade civil quanto o poder público apresentam fragilidades e em prol do desenvolvimento humano.

O CMDCA de João Pessoa, portanto, em termos de representação, possui uma boa composição com atores de perfil profissional e político com potencial para o desenvolvimento das atribuições e competências no conselho. Pois as instituições que representam são de grande relevância para a efetivação da política de atendimento a crianças e adolescentes. Os sujeitos pesquisados são pessoas maduras e que apresentam experiência profissional de alto nível e todos se identificam com a política da criança e do adolescente. Ademais, é importante reafirmar que a escolaridade, a experiência de atuação e a afinidade com a política a qual representa, são requisitos fundamentais para atuação nos conselhos e para exercício da participação e do controle social.

No tocante a participação em instituições democráticas, os Conselheiros do CMDCA de João Pessoa possuem um histórico voltado, basicamente, para os conselhos e as atividades relacionadas a este (Conferências e Fóruns de debate). Apesar de o quadro apresentar certo equilíbrio, a sociedade civil se destaca na maioria dos espaços democráticos elencados, quando comparado aos representantes governamentais (Ver Gráfico 3).

Gráfico 3 - Histórico de participação em instituições democráticas.



Fonte: Pesquisa de Campo. 2016

A alta participação nos fóruns de debate e nas conferências indica que a maioria quase absoluta dos conselheiros é levada a participar de outros espaços democráticos relacionados à área de crianças e adolescentes, tendo em vista que estes espaços estão diretamente ligados ao CMDCA.

Com relação à militância em torno das instituições participativas, a maioria dos representantes da sociedade civil (05) aparece com atuação desde os grêmios e movimentos estudantis, enquanto apenas um dos conselheiros governamentais atuou nesses espaços.

Atualmente os grêmios e movimentos estudantis, bem como os centros comunitários possuem pouca expressividade como espaço de participação social. Porém é importante recordar que os estudantes também foram protagonistas na luta pela democracia na década de 1980. Da mesma forma, as comunidades de base e as associações comunitárias tiveram reconhecida importância em outras conjunturas.

Por outro lado, o orçamento participativo tem um papel fundamental na atualidade, pois juntamente com as conferências e os conselhos de direitos são espaços legítimos para garantia dos direitos sociais. Contudo, 5 conselheiros informaram que nunca participaram desses espaços. É neste sentido que se faz necessário ampliar o debate sobre a participação social.

O estudo sobre a participação, enquanto categoria, no Brasil, apresenta alguns significados que inicialmente não estavam relacionados à democracia participativa, nem ao governo. De acordo Avritzer (2011), a participação social no Brasil tem se expandido a partir da Constituição de 1988. Contudo, foi durante o governo Lula que ultrapassou as barreiras locais, ganhando amplitude nacional, apontando para uma expansão das formas democráticas no país.

Esta forma de participação possui poucos estudos avaliativos, além de apresentar alguns desafios com relação as suas variáveis, portanto, é necessário construir estratégias para trabalhar a participação bem como seus impactos e desdobramentos tanto do ponto de vista conceitual, quanto metodológico.

No caso do Brasil, a participação não é uma categoria analítica da teoria democrática, uma vez que foi cunhada, a priori, para dar conta do fenômeno da “ação coletiva de atores populares”. E, enquanto “categoria prática que orienta a ação”, só passou a ter uma definição mais bem elaborada a partir da década de 1960, Lavalley (2011, p.34).

Nesta perspectiva, antes de 1988, a participação esboçava alguns significados, dentre os quais o autor cita três. A participação popular, motivada pelo princípio da emancipação popular e não pelos princípios democráticos ou qualquer vínculo institucional; a participação enquanto ato de apostar no protagonismo das camadas populares, com capacidade para enfrentar as injustiças sociais, pautando questões voltadas para a distribuição de renda, serviços públicos e direitos sociais; e, numa perspectiva esquerdista, a participação enquanto forma de “organização dos explorados para a disputa de um projeto de sociedade”. E após a Constituição de 1988, a participação adquire status de participação cidadã, Lavalley (2011, P. 34), ampliando o campo do sistema democrático.

Lyra (1999) explica que a participação social no Brasil, do ponto de vista sociológico, tem seu marco nos movimentos sociais e no “novo sindicalismo”⁸ no contexto de lutas pela redemocratização do país, eclodidos na década de 1970.

O autor atribui a estes atores sociais, a institucionalização do direito de participação da sociedade nas decisões políticas do país. Além de estes terem influenciados outras categorias profissionais do setor público e privado, promovendo, segundo o autor, uma nova sociabilidade política lastreada na ação corporativa e na democracia direta. Também conseguiram dar um salto na luta pela transição democrática, antes considerada “lenta, gradual e segura” nos governos autoritários.

A democracia brasileira não foi resultado de ação político-partidária, mas de lutas sociais encabeçadas pelos trabalhadores e movimentos sociais. O autor também chama atenção para o notável papel da igreja católica na hegemonização dos movimentos sociais, das ONGs ligadas à promoção da cidadania e de uma crescente adesão da classe média neste contexto.

Com relação aos canais de participação na formulação de políticas públicas no Brasil, Lyra (1999) destaca a atuação do Movimento Popular de Saúde, ligado à igreja católica e o Movimento de Reforma Sanitária formado por profissionais da saúde, funcionários públicos e professores universitários. Destaca ainda o Movimento de Meninos e Meninas de Rua que contava com várias entidades na luta em prol de uma política de atendimento às necessidades peculiares de crianças e adolescentes. Todos esses movimentos foram protagonistas no processo de conquista do direito a participação.

O Estado centralizador, portanto, precisou recuar neste momento, abrindo um espaço que nunca havia sido dado à sociedade brasileira, o direito de participação na esfera das decisões políticas. Ou seja, o direito de participação social formalmente existe, nos espaços públicos de interlocução com o Estado.

Cabe avaliar se estas instituições estão conseguindo de fato garantir os direitos e os impactos de suas ações na sociedade.

⁸ O autor se refere ao movimento dos operários encabeçado por Luiz Inácio Lula da Silva, no ABC paulista que lutou pela liberdade sindical, melhores salários e direitos trabalhistas.

Para Behring e Bochette (2009), além de gerar transparência na deliberação e dar visibilidade as ações, democratizando o sistema decisório, a participação:

Permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e a sociedade por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público. (BEHRING E BOSCHETTI, 2009, P.178)

De acordo com Lavallo (2011), a respeito da transição no significado da participação no contexto de 1988, os conteúdos liberal-democráticos passaram a compor sua semântica, se popularizando entre os atores envolvidos na constituinte. Desta forma, a participação tornou-se um “direito do cidadão para além da participação eleitoral” e posteriormente, mediante processo de regulamentação, foram criados os conselhos para viabilizar a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas. (LAVALLE, 2011, p.35)

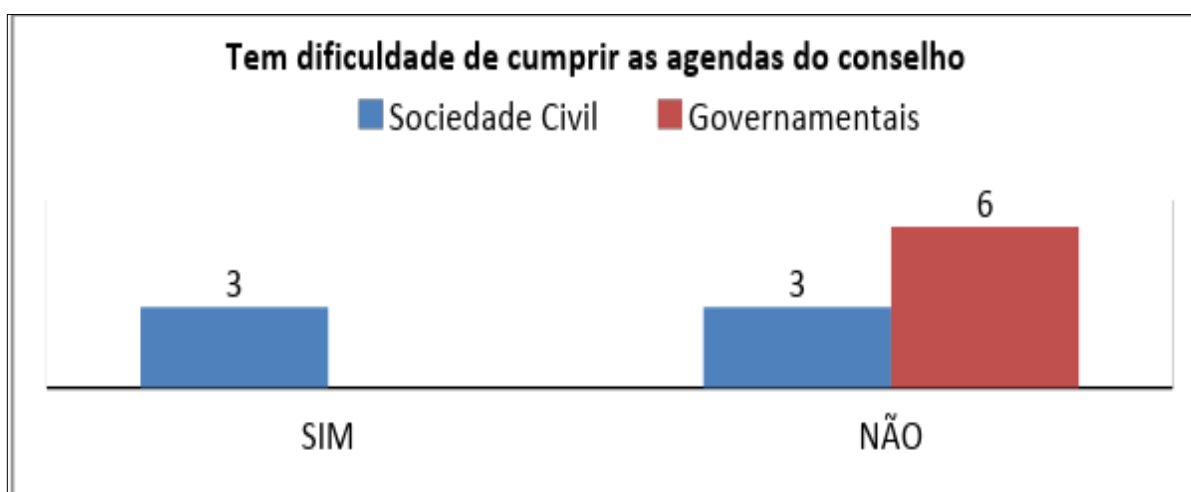
Ao mesmo passo em que o ideário participativo da década de 1960 colaborou para a inovação institucional democrática realizada em 1988, com a multiplicação dos conselhos, nas mais diversas áreas, Lavallo (2011) afirma que isso dificultou a compreensão e avaliação dessa experiência. Os tons de denúncia e a falta de participação foram identificados como empecilho para um estudo sistemático acerca do que de fato era realizado nesses espaços. Ao mudar esse foco para se concentrar nos estudos sistemáticos do que efetivamente tem sido realizado nos diversos conselhos, esse campo passou a ser melhor compreendido.

Embora tenham ocorrido avanços no debate, a compreensão sobre os efeitos das instituições participativas no Brasil ainda é uma atividade complexa, tendo em vista a grande variedade de instâncias participativas que se espraiaram no período pós Constituinte. A participação, tanto como categoria prática quanto categoria da teoria democrática se fundiu, se normatizando e ganhando sentido teórico, orientando a prática dos atores sociais.

Diante do valor dessa conquista (a participação), reafirmamos a importância de valorizar esses espaços, buscar compreender e aproveitar melhor suas potencialidades. Neste sentido, é sempre importante enfatizar que os atores presentes nos conselhos de direitos das crianças e adolescentes estão ali para representar os

interesses das crianças e adolescentes, devem advogar por esta causa. E para isso, esses atores precisam estar preparados para atuar nesta instância essencialmente permeada de conflitos e contradições. Todavia, é necessário destacar que a participação nas instâncias políticas de controle social é envolta de desafios a serem superados cotidianamente nos espaços de atuação dos atores envolvidos. Na pesquisa ora apresentada todos os conselheiros governamentais afirmaram não ter dificuldade alguma para cumprir a agenda de reuniões do conselho. No entanto, metade dos representantes da sociedade civil alegou ter dificuldade para cumprir a agenda de reuniões devido às demandas e aos muitos compromissos assumidos, tanto na instituição a qual representa quanto no conselho (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4: Dificuldade de cumprir a agenda do conselho.



Fonte: Pesquisa de Campo

O CMDCA possui 6 comissões temáticas: Orçamento, Recadastramento, Sindicância, Câmara Setorial de Políticas Básicas e Rede de Proteção, Elaboração e Monitoramento dos Planos, Comunicação e Representação de Fóruns. De acordo com dois dos entrevistados, as comissões as quais representam, não conseguem se reunir periodicamente e, devido a isso, afirmaram não conseguir avançar nas deliberações.

“Funciona com dificuldade de articulação devido à falta de tempo e as atribuições extras dos conselheiros.” (Entrevista R1)

“O colegiado criou um calendário com uma só reunião mensal para cada equipe, porém as comissões não conseguem cumprir.” (Entrevista R2)

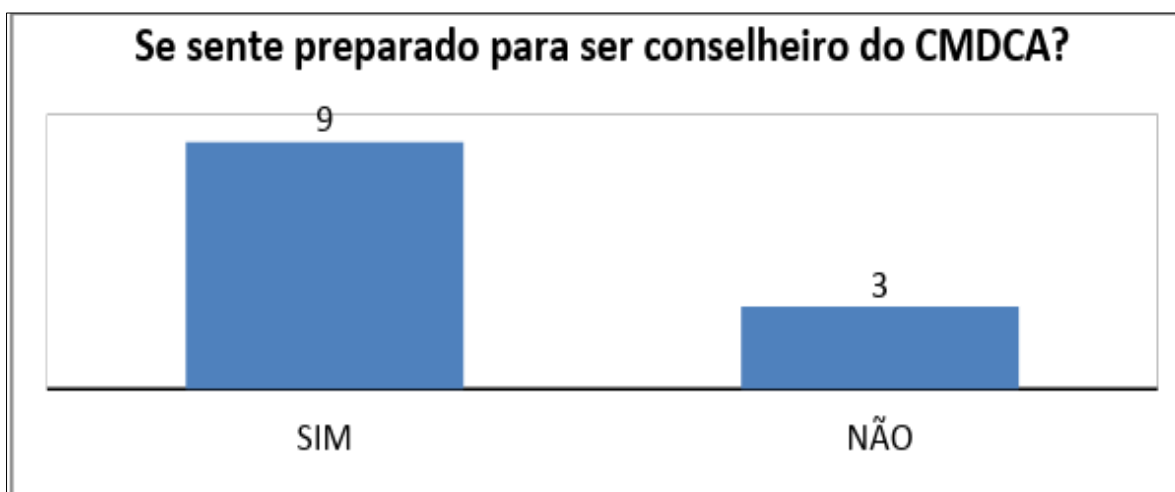
Diante das questões colocadas pelos entrevistados, nota-se um esforço por parte de alguns atores desse colegiado em desempenhar e manter as ações que estão sobre a responsabilidade do conselho.

Embora as instituições não garantam a disponibilidade de tempo que os conselheiros necessitam para se dedicarem às ações do controle social, os conselheiros conseguem desempenhar algumas de suas atribuições e competências.

Contudo, é importante sinalizar que apenas a participação em reuniões ordinárias não é suficiente. Esses fatores comprovam que a política da criança e do adolescente ainda não é tratada com prioridade.

Quando perguntado se esses atores se sentiam preparados para exercerem a função de conselheiros no CMDCA, 9 conselheiros responderam que sim e 3 não se sentem preparados. Destes, apenas 7 justificaram suas respostas. (Ver gráfico 5).

Gráfico 5: Conselheiros que se consideram preparados para atuar no conselho municipal dos direitos das crianças e adolescentes.



Fonte: Pesquisa de Campo

Os representantes governamentais, que responderam se sentir preparados para o exercício desta função justifica pelo fato de fazerem parte do conselho há dois ou mais mandatos ou por conhecerem o funcionamento das instituições governamentais.

“Por ter identificação com a Política, sempre procuro promover, cooperar e monitorar com organismos governamentais as demandas do Conselho, tendo em vista o meu conhecimento do funcionamento da máquina pública, principalmente a Secretaria do qual o Conselho está vinculado. Além de ter um vasto conhecimento na execução e manutenção das Políticas desenvolvidas no município de João Pessoa, consequentemente conhecimento da Política Nacional” (Entrevista nº1)

“Hoje sim, pois, estou no meu segundo mandato e adquiri muitas experiências no que tange aos Direitos humanos da criança e do adolescente”. (Entrevista nº4)

“Porque sou agora o mais antigo conselheiro governamental do CMDCA. Desde 18 de junho de 2012 sempre estou apto e disposto a contribuir para realizar ações decisivas em prol dos direitos das crianças e dos adolescentes”. (Entrevista nº7)

Com relação à sociedade civil, os argumentos foram voltados para a experiência na área da política de crianças e adolescentes.

“Pela experiência dos longos anos de atuação na política da criança, pelos anos de situações vivenciadas acredito sim que posso estar preparada e atuando com precisão na área.” (Entrevista nº8)

Com relação aos três sujeitos que admitiu não se sentirem preparados para atuar no CMDCA, dois deles acreditam que o processo de aprendizagem é contínuo:

“Acredito que estamos em constante aprendizado. A cada dia enfrentamos desafios e com os pares ou com quem tenha conhecimentos na busca de encontrar respostas para as demandas”. (Entrevista nº5)

“É uma caminhada nova quanto conselheira, cuja preparação a respeito dos espaços e demandas do Conselho se dá no dia a dia da caminhada junto aos companheiros e instituições no processo de amadurecimento e encaminhamento conjunto”. (Entrevista nº9)

O terceiro reconhece a necessidade de capacitação para a equipe:

“Em parte não. Se faz necessário a capacitação para conselheiros. [...] A política de conselhos deve ser mais estudada e discutida. Formando conselheiros capazes de defender as políticas públicas direcionadas a quem representa a sociedade”. (Entrevista nº12)

De fato, o conselho de direitos de crianças e adolescentes possui uma rotina muito dinâmica e o processo de aprendizagem em qualquer área de atuação das políticas públicas é contínuo. Contudo, estar preparado para exercer a função de conselheiro é conhecer as atribuições e competências dentro dessas instituições, e conhecer a política, seu fluxo e seu sistema.

Os processos no conselho podem mudar e depender do tempo histórico e da conjuntura, que trazem novas demandas para as políticas públicas, porém as bases da política e seus mecanismos de funcionamento precisam ser do conhecimento de todos os conselheiros. A demanda por capacitação é uma reivindicação legítima, como colocado por um dos atores da pesquisa (Entrevista nº12). Pois, diante da atual dinâmica dos CMDCAs fica humanamente impossível para qualquer conselheiro conseguir acompanhar as todas as atividades necessárias ao correto exercício do controle social por mais comprometimento ético que os mesmos sejam.

A respeito da conduta ética, do perfil e da qualificação dos conselheiros (as) dos direitos, a legislação orienta que, dentre outros princípios, é necessário:

5. compromisso com o constante processo de formação dos membros do Conselho;
6. Ter disponibilidade tanto pessoal quanto institucional para o exercício dessa função de relevância pública e estar em exercício de função ou cargo que disponha de condições legais para tomada de decisão, bem como ter acesso a informações referentes aos órgãos públicos ou organizações da sociedade civil que representa. CONANDA (Resolução Nº106)

Para colaborar com esta parte pedagógica do processo formação dos atores desses órgãos de controle, atualmente existe um projeto de âmbito nacional de formação para conselheiros, a Escola de Conselhos. Apesar da responsabilidade para com este processo de capacitação ser do gestor municipal, desde 2009 a Secretaria Nacional da Presidência da República, por intermédio da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), tem promovido esta formação de Conselheiros de Direitos e Tutelares em todo Brasil. A Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) é responsável por um trabalho de coordenação que contempla, em síntese, as ações e medidas governamentais e a produção, a sistematização e a difusão das informações relativas à criança e ao adolescente, incluindo todos os planos, programas e projetos, desta área. Porém este órgão não acompanhou a descentralização administrativa,

para possibilitar o acompanhamento sistemático dessa política tão peculiar de forma mais adequada.

A Escola de Conselhos é um projeto que tem buscado colaborar para essa instrumentalização dos conselheiros, abordando desde os aspectos históricos e culturais até o conhecimento acerca do orçamento público. Atualmente orienta que os cursos possuam carga horária total de 200 horas, para proporcionar as condições necessárias para estes atores conhecerem bem o sistema de garantia de direitos, compreenderem suas atribuições e competências dentro do conselho e estarem comprometidos, política e eticamente, com a missão de lutar pela garantia dos direitos humanos das crianças e adolescentes. Sem, contudo, deixar de compreender que estas instituições participativas (IPs) são verdadeiras arenas de disputas das mais diversas, geradoras de grandes tensões sociais, para que os limites e desafios postos não os façam perder a motivação.

Na Paraíba o projeto da Escola de Conselhos é executado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano - SEDH, órgão responsável pela política da Assistência Social desde 2011, gestado por um comitê formado por representantes do sistema de garantias de direitos das crianças e adolescentes de abrangência estadual: Conselho Estadual da Criança e do Adolescente – CEDCA; SEDH; Universidade Federal da Paraíba – UFPB; REMAR; Associação de Conselheiros e Ex-conselheiros da Paraíba – ACONTEPAB; E Associação de Conselheiros do Sertão – ACONTECER.

Nas reuniões ordinárias do comitê gestor da Escola de Conselho ocorrida em 13 de março de 2014, referente aos cursos realizados no final de 2013, foi pautado sobre a parca participação dos conselheiros de direitos nas capacitações.

A partir dos registros de frequência, tomando como exemplo as duas primeiras turmas abertas neste período, abrangendo 13 municípios da primeira região geoadministrativa da Paraíba, constatou-se que, dos 58 conselheiros de direitos e 54 tutelares, que foram convidados para compor as duas primeiras turmas, compareceram no curso apenas 24 conselheiros dos direitos e 51 conselheiros tutelares. E nos cursos subsequentes que ocorreram nas demais regiões da Paraíba, essa tendência permanecia.

Além da evasão, a maioria dos poucos conselheiros de direitos, que compareceram ao curso, demonstrou desconhecimento acerca da política da criança e do adolescente, bem como das suas funções dentro dos conselhos. Nota-se,

portanto, uma necessidade de ampliar este estudo acerca das causas dessa evasão nos cursos de capacitação para adaptar o projeto à realidade desses espaços e solucionar essa problemática.

A responsabilidade para com a estruturação, o funcionamento e também a capacitação contínua dos conselheiros dos direitos também é abordada pelo CONANADA, na sua Resolução N°105:

Art.4º. Cabe à administração pública, no nível correspondente, fornece recursos humanos e estrutura técnica, administrativa e institucional necessários ao adequado e ininterrupto funcionamento do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, devendo para tanto instituir dotação orçamentária específica sem ônus para o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§1º. A dotação orçamentária a que se refere o caput deste artigo deverá contemplar os recursos necessários ao custeio das atividades desempenhadas pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, inclusive para as despesas com capacitação dos conselheiros.

Ou seja, no caso dos CMDCA's, a administração pública municipal é o órgão responsável pela garantia desta estruturação e pela capacitação dos conselheiros e, portanto, pela instrumentalização técnico-administrativa desses órgãos e de seus participantes.

A priori, tendo em vista que os conselhos são instâncias com alta rotatividade de membros representantes, há uma expressa necessidade de garantir um corpo técnico fixo para dar consistência aos processos, além de construir um mecanismo de capacitação compatível à dinâmica desses espaços.

Todos os conselheiros, sobretudo a sociedade civil presente nesses espaços, têm um papel fundamental nesse processo para cobrar das autoridades competentes a estrutura necessária para o desenvolvimento de suas atribuições e competências. Deste modo, o conselho poderá, enfim, aprimorar seu papel político e consequentemente gerar resultados passíveis de avaliação acerca da participação social nesses órgãos de controle, sobretudo no aspecto mais importante que são os impactos dessa participação na sociedade.

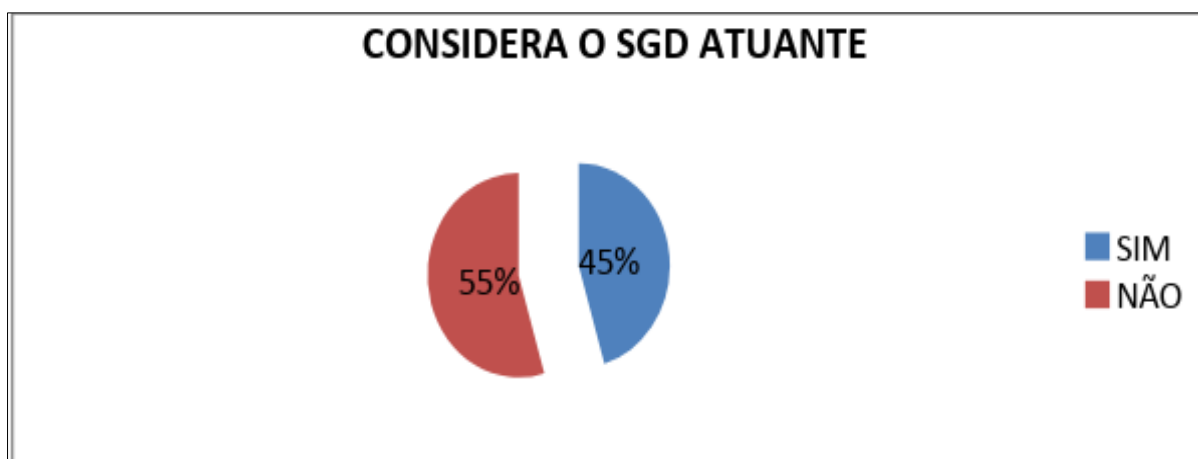
Assim, com relação ao perfil profissional e político dos conselheiros, não obstante apresentarem bastante experiência sobre a política de proteção a crianças e adolescentes, nível superior de escolaridade e pós-graduação, todos com histórico de participação social, eles ainda evidenciam a necessidade de inserção em um programa de capacitação permanente e que sejam oferecidas as condições

estruturais, motivacionais com tempo disponibilizado para participarem das atividades dos conselhos e das práticas formativas.

3.3 O CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE JOÃO PESSOA E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS: ATRIBUIÇÕES, COMPETÊNCIAS E ATUAÇÃO DOS CONSELHEIROS

O conhecimento dos atores sociais sobre as políticas nas quais exercem o controle social é o ponto fundamenta para início de uma boa atuação política e exercício da participação social. No estudo em foco, a boa compreensão dos conselheiros sobre a política de proteção integral de crianças e adolescente é o requisito principal inicial. Assim, nas entrevistas realizadas, todos os conselheiros do CMDCA de João Pessoa afirmaram conhecer o Sistema de Garantia de Direitos – SGD, das crianças e adolescentes. Porém, a metade deles não considera o sistema atuante, (ver gráfico 6).

Gráfico 6 - Conselheiros que consideram o sistema de garantia de direitos das crianças e adolescentes atuantes.



Fonte: Pesquisa de Campo

Para efetivar as diretrizes e linhas de ação preconizados no Art. 86. do ECA, o CONANDA, através da Resolução N°113/2006 instituiu o Sistema de Garantia de Direitos - SGD que define os papéis das instâncias que têm o dever de garantir a

efetivação desta política, nos termos legais e com a garantia de participação social no controle da mesma. Esta resolução possui 9 capítulos, detalhando os parâmetros para institucionalização do SGD. O Sistema de Garantia de direitos está distribuído em três eixos: Defesa, Promoção e Controle da Efetivação. De acordo com a resolução:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. (CONANDA, 2006)

Com relação aos entrevistados que não consideram o SGD atuante, os mesmos avaliam que ainda é grande a ocorrência de violação de direitos e os serviços prestados ainda são insuficientes. De acordo com os sujeitos da pesquisa, o trabalho integrado ainda é um grande desafio e que o conselho está atuando na fiscalização para garantir os direitos das crianças e adolescentes:

“Ele existe. Contudo, a dúvida permanece, pois se existe como pode ter tantos direitos violados em espaços públicos?” (Entrevista nº1)

“Acho que em parte. Entendo que os direitos serão garantidos quando a coletividade se envolve: Governo e Sociedade Civil. Percebo que muitos serviços estão em pleno funcionamento, enquanto outros necessitam ser ampliados e melhorados”. (Entrevista nº5)

“Enquanto sistema ainda é desafiador as ações integradas e com a corresponsabilidade precisa”. (Entrevista nº8)

“Não a contento. Há muito que fazer ainda. Muitas vezes são só maquiagens, por isso estamos na fiscalização da garantia de direitos”. (Entrevista nº12)

As falas expressam um descrédito nas instituições e nas políticas públicas responsáveis pela política de atendimento às crianças e adolescência. Contudo, é importante refletir sobre o papel do conselho frente ao sistema de garantia de direitos, conforme resolução N°106:

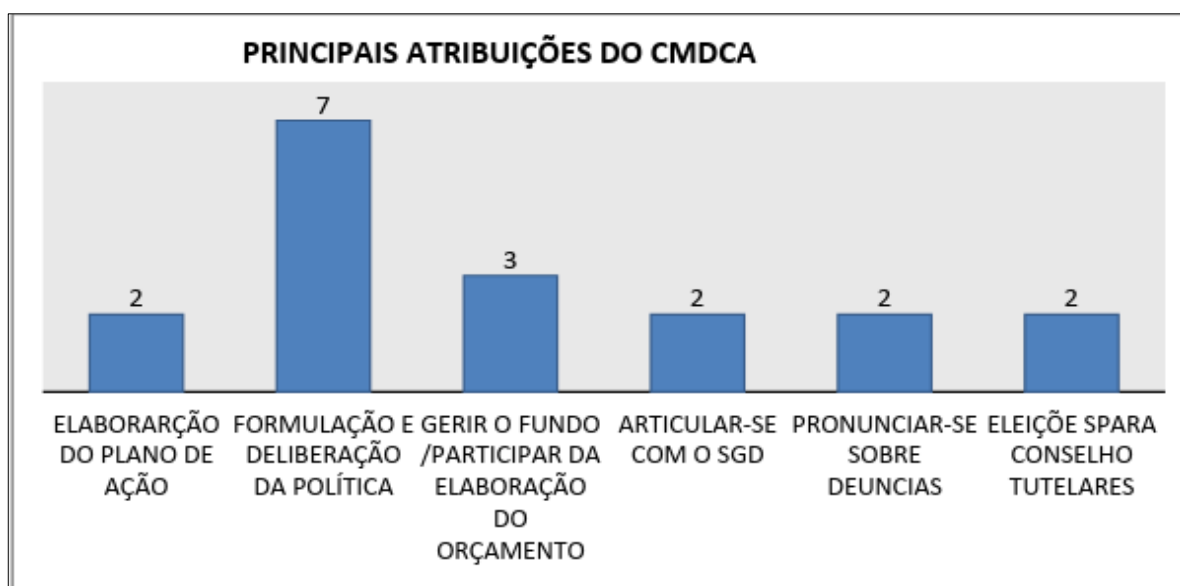
Os Conselhos dos Direitos de Crianças e Adolescentes são órgãos responsáveis pelo acompanhamento, avaliação, controle e deliberação relativa às ações públicas de promoção e defesa desenvolvidas pelo Sistema de Garantia de Direitos. Os Conselhos são órgãos controladores do funcionamento do sistema de garantia de direitos[...] (CONANDA, 2006)

De acordo com a Resolução N° 113, os conselhos de direitos das crianças e adolescentes, que fazem parte do terceiro eixo do sistema de garantia de direitos, possuem autonomia para decidir sobre as ações públicas e exercer o controle das

políticas, de que trata os dois primeiros eixos do sistema. Isso reforça a importância de os atores dessas instâncias estarem bem capacitados, para cumprir suas funções frente ao SGD.

Com relação às atribuições e competências do CMDCA, todos os sujeitos da pesquisa afirmaram conhecê-las. Porém ao pedir para citarem as que consideravam mais importantes, 7 responderam o papel formulador e deliberativo, 3 citaram a gestão do Fundo e o orçamento, 2 o plano de ação, 2a articulação do SGD, 2 citaram pronunciar-se sobre denuncia e 2 citaram a organização das eleições dos conselhos tutelares. O quadro mostra que a maioria dos sujeitos da pesquisa compreende a deliberação como principal competência do conselho, esse fator é muito positivo. (Ver gráfico 7).

Gráfico 7: Principais atribuições e competências do CMDCA, na concepção dos sujeitos da pesquisa.



Fonte: Pesquisa de Campo

A deliberação está relacionada ao “grau de discussão e debate que são compreendidos no seu âmbito”. A acerca da importância da deliberação:

A deliberação é um componente importante dos processos participativos porque envolve, dentre outras coisas, um conjunto de possibilidades relacionadas ao grau de envolvimento dos atores no processo e, principalmente, ao grau de comprometimento desses agentes com as temáticas em discussão e com a possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e monitoramento dessas ações. Pires (2011, p.355).

No CMDCA de João Pessoa as deliberações ocorrem conforme vão surgindo as demandas, ou seja, não há um planejamento das ações em curto, médio e longo prazo:

“Não faz planejamento anual. Faz de acordo com as demandas que vão surgindo. [...]” (Entrevista R1)

Diante do exposto, o processo deliberativo acontece porém se apresenta deficitário, pois não possui um plano de ação para viabilizar um processo deliberativo mais amplo.

Os conselheiros também não conhecem a realidade do território, o que dificulta muito o planejamento das ações:

“Não. Não conhecemos, mas já foi feita articulação com o conselho tutelar de João Pessoa com a construção de um instrumento para conseguir esse diagnóstico, referente às principais demandas recebidas de violação para ajudar no planejamento”. (Entrevista R1)

“[...] O plano de ação do conselho e de aplicação não foram feitos”. (Entrevista R1)

“[...] tem dificuldade de perceber pela ausência desse diagnóstico que a gente não tem no Município esse diagnóstico preciso Quais são de fato as áreas mais necessárias em de termo de gestão de recurso [...]”(Entrevista R1)

O CMDCA de João Pessoa já está buscando parceria com o conselho tutelar para conseguir estas informações. Esse ponto é de extrema relevância, pois estreita os laços com o conselho tutelar e cumpre com sua função de articulação Sistema de Garantia de Direitos. Contudo, é importante destacar que os conselhos não podem deixar de fazer seu plano de ação por falta de um diagnóstico mais preciso, antes podem partir das informações que possuem. Inclusive a busca de parcerias para realização de um diagnóstico também pode ser uma meta no próprio plano de ação.

Sobre o conhecimento da realidade local:

Este é um ponto de extrema importância a ser tratado neste documento, pois é a partir do detalhado conhecimento da realidade local que o Conselho pode

verificar quais são as reais necessidades relativas à política a ser desenvolvida em favor da criança e do adolescente, conforme dispõe o princípio da proteção integral. CONANDA. (Resolução N°106)

O plano de ação é fundamental para a realização das atribuições e competências dos conselhos de direitos:

A realização sistemática do planejamento das ações dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma forma de se atingir o pleno atendimento das demandas apuradas no curto, médio e longo prazos, tornando indispensável sua contribuição na qualidade do resultado esperado de suas atribuições e no cumprimento de sua missão, tornando-se, assim, ferramenta efetiva de formulação e controle da política local de atendimento dos direitos, promovendo inclusive correções necessárias. CONANDA. (Resolução N°106)

O plano de ação pode mostrar um panorama do andamento da política da criança e do adolescente no município, proporcionar uma análise dos pontos fortes e os pontos a melhorar com relação às ações desenvolvidas e a capacidade de cada gestão do colegiado em garantir a continuidade dos processos, gerando assim, elementos documentais que uma avaliação sobre a efetividade dessa instituição participativa.

Neste sentido, a maior demanda colocada na entrevista é de capacitação para toda a equipe que compõe o CMDCA e fazer um diagnóstico das demandas de violações de direitos para construir o plano de ação.

Sem um plano de ação fica inviável a realização da avaliação. Este instrumento é essencial, inclusive para gerar elementos que permitam uma análise acerca da participação social no CMDCA. Ou seja, a participação nos conselhos poderia ser melhor analisada a partir da avaliação das ações que foram planejadas, executadas e avaliadas, mediante registros.

Ainda se reportando ao quadro das principais atribuições e competências elencadas pelos sujeitos da pesquisa, com relação ao orçamento e ao Fundo, apenas 2 atores citaram o Fundo e 1 citou o orçamento:

“[...] deliberar sobre o Dinheiro do Fundo da Criança e do Adolescente [...]” (Entrevista nº5)
 “[...] participar na elaboração do Orçamento do Município” [...] (Entrevista nº11)
 [...] gerir o Fundo Municipal destinado ao atendimento dos direitos da criança e do adolescente [...] (Entrevista nº13)

Apenas um conselheiro citou o orçamento enquanto competência mais importante. A elaboração do plano de ação recebeu a mesma importância das demais competências citadas. Em entrevista exclusiva com duas pessoas do colegiado (respeitando a paridade), visando aprofundar o assunto sobre a execução das atribuições e competências do conselho, ficou claro que existe uma enorme dificuldade na operacionalização das ações do conselho. Dentre estas, além da falta de diagnóstico sobre a realidade local para elaboração do plano de ação a maior dificuldade apontadas foi de compreensão sobre os processos relativos ao orçamento.

“[...] eu acho que ainda tem uma certa dificuldade por entender esse processo do orçamento que para todo mundo lá sempre tem sido visto como um bicho de sete cabeças de fato não é fácil, mas o conselho tem feito essa tentativa de acompanhar [...]” (Entrevista R1)

Quando questionadas sobre o planejamento de ações visando atingir o pleno atendimento das demandas do conselho apuradas no curto, médio e longo prazo, um dos sujeitos que respondeu sobre as atribuições do conselho respondeu que não foi feito:

Não faz planejamento anual. Faz de acordo com as demandas que vão surgindo. O plano de ação do conselho e de aplicação não foram feitos. (Entrevista R1)
 Não. Avalia as ações, vê quais precisam continuar acompanhando ou não. (Entrevista R2)

É um diagnóstico crítico, tendo em vista que o plano de ação e o orçamento são respectivamente atribuição e competência que afeta todo o processo de trabalho dessa instituição.

O Estatuto da criança e do Adolescente estabelece no seu artigo 88 o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA), ou Fundo da Infância e da Adolescência (FIA), enquanto uma das diretrizes da política de atendimento. É um fundo público destinado exclusivamente para a política de atendimento para esses sujeitos.

O CONANDA também estabelece as diretrizes para a criação e funcionamento do FDCA:

- III - elaborar planos de ação anuais ou plurianuais, contendo os programas a serem implementados no âmbito da política de promoção, proteção, defesa e atendimento dos direitos da criança e do adolescente, e as respectivas metas, considerando os resultados dos diagnósticos realizados e observando os prazos legais do ciclo orçamentário;
- IV - Elaborar anualmente o plano de aplicação dos recursos do Fundo, considerando as metas estabelecidas para o período, em conformidade com o plano de ação. CONANDA (Resolução 113)

O planejamento de um plano de ação é uma atividade necessariamente técnica, porém também tem político, uma vez que este documento precisa estar em consonância com as diretrizes da política de atendimento a crianças e adolescentes. Para Bertollo (2016), a partir do século XX, o planejamento ocupa um espaço privilegiado na agenda dos projetos societários em busca de afirmação dos direitos sociais:

[...] no século XX que emerge e se consolida a representação do Estado-Nação, conseqüentemente dos direitos sociais. Em meio a este contexto de correlação de forças, de disputa de projetos societários que vai se realizando e se firmando ao longo do referido século, bem como neste início de novo milênio (Séc. XXI), consideramos que a intervenção através do uso racional dos meios e dos recursos a fim de alcançar determinado objetivo (planejamento) na esfera pública diz respeito ao que Carvalho (1991) denomina de gestão social (BETOLLO, 2016, Pp335-333)

Na impossibilidade de os atores do conselho construir o planejamento, o mesmo pode recorrer aos órgãos da administração pública no qual está vinculado e solicitar este apoio. Contudo, reforça-se a importância do planejamento das atividades do conselho de direitos.

Nos anexos da Resolução N° 106 do CONANADA está definida as questões orçamentárias da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e do acompanhamento pelos Conselhos dos Direitos.

Segundo as orientações, o Conselho precisa ter uma equipe permanente para gerenciar as questões relativas ao orçamento:

Deverá ser criada, no âmbito do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma **comissão permanente** responsável pelo acompanhamento do processo de elaboração da proposição, no âmbito do Executivo, e de discussão e votação pelo Legislativo das diversas emendas ao projeto de Lei Orçamentária, LDO e PPA. Essa Comissão ficará, também,

encarregada de **acompanhar a execução orçamentária** e de apresentar ao Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, em conjunto com os órgãos públicos encarregados do planejamento e finanças do ente federado a que estiver vinculado, **relatório periódico que permita avaliar, continuamente, a efetiva implementação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente** e o cumprimento do disposto no art. 227, caput, da Constituição Federal combinado com art. 4º, parágrafo único, alíneas “c” e “d”, do Estatuto da Criança e do Adolescente. CONANDA (Resolução 106/2005) (Grifos nossos)

Contudo, os atores da pesquisa não tinham conhecimento desta informação:

“Existe a comissão de orçamento, mas não trabalha dessa forma” (Entrevista R1)

“A comissão de orçamento existe, mas não se realiza nessa perspectiva” (Entrevista R2)

A respeito das questões orçamentárias, compreendemos que esta comissão permanente seria composta não apenas por conselheiros, mas, conforme colocado anteriormente na mesma Resolução acerca do planejamento das ações dos Conselhos, “é necessário o apoio dos setores de planejamento e finanças dos órgãos os quais o Conselho esteja vinculado administrativamente, bem como de técnicos e profissionais a serem envolvidos”.

Esta é uma visão interpretativa baseada na leitura da referida Resolução. Pois a mesma faz menção em vários momentos acerca de um apoio técnico administrativo para auxiliar os conselheiros no desempenho das funções deste órgão.

Ao serem abordados sobre alguma discussão no colegiado a respeito da necessidade de uma equipe de apoio para ajudar nas atividades que envolvem o orçamento público os atores responderam:

Sim. Tem sido feito avaliação sobre o papel da comissão. Possui uma equipe técnica qualificada, porem com dificuldade para exercer as atribuições no CMDCA. A ausência de capacitação é um gargalo nessa problemática. (Entrevista R1)

Foi pautada a necessidade da equipe técnica em se inteirar melhor sobre os processos do conselho para contribuir mais com essas tarefas, pois a equipe

precisa de um olhar mais especial deles para com a política da criança e do adolescente. (Entrevista R2)

Porém, de acordo com a orientação acerca da equipe permanente para acompanhar as questões orçamentárias na área da política da criança e do adolescente, pode contar com o apoio dos setores de planejamento e finanças, conforme já colocado. Logo os atores deste conselho precisam estar atentos às estratégias para melhorar o desempenho das suas funções, se apropriando dessas resoluções do CONANDA.

A equipe técnica e o colegiado necessitam de maior interação para discutir sobre estas questões. O compromisso com a política da criança e do adolescente precisa ser abraça por todos da sociedade civil, do governo e por todos os trabalhadores da área social.

Com relação ao orçamento, é importante compreender que a política social é financiada pela atividade econômica, ou seja, pelo mundo do trabalho, cujas atividades estatais são destinadas a canalizar os recursos necessários para este fim.

A política social brasileira contou com a estruturação de um sistema de seguridade social para atender as demandas de saúde (para todos), assistência social (para quem necessitasse) e previdência (para quem contribuísse). E para que essa estrutura funcionasse era necessário o envolvimento estatal com a atividade econômica, tanto para manter toda essa estrutura.

Contraditoriamente, foi no campo da materialização das políticas sociais que se inseriu o direito de controle da sociedade sobre o Estado. Daí a importância de buscar compreender e participar desses espaços.

Diante da enorme dificuldade que os CMDCA's apresentam com relação à compreensão e ao acompanhamento do orçamento público, é possível afirmar que o controle social de fato está estritamente comprometido. Ou seja, mesmo diante de um sistema organicamente estruturado, tendo o controle social na sua matriz, com pode ser observado no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes, na prática o que ocorre é um pseudocontrole.

Fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, participar dessa gestão, propor políticas adequadas à realidade social são alguns dos direitos conferidos aos cidadãos brasileiros no campo da participação social. Seja nos conselhos de políticas públicas, seja de forma organizada ou individual (fiscalizando as obras, denunciando

irregularidades aos órgãos competentes criados para este fim, a exemplo do Ministério Público, Controladoria Geral da União, Tribunais de Contas, etc.).

Há também o direito à transparência com relação a todas as operações ligadas aos recursos públicos, na qual o gestor municipal informa o que pretende fazer com o dinheiro público para que os cidadãos tenham conhecimento e possam participar da decisão sobre como e onde aplicar esses recursos. E em seguida é feito o acompanhamento da sua execução bem como a prestação de contas. Isso reforça a pertinência da participação Secretaria de Transparência Pública no CMDCA de João Pessoa.

De modo geral, embora não consiga cumprir todos os protocolos exigidos pela política, esses atores têm conseguido fazer algumas deliberações, as articulações com o sistema de garantia de direitos e com a rede de proteção, buscando exercer o controle social nessas instituições.

Reafirma-se, portanto, as contradições e tensões presentes nas instituições participativas e a dificuldade de avaliar sua efetividade em função de deficiências de uma capacitação para organizar o fluxo das atribuições e competências dessa instituição.

Com relação ao funcionamento do CMDCA de João Pessoa, nota-se um descompasso nos processos que cabem este órgão que impactam no seu papel deliberativo e controlador.

Num primeiro momento isso se deve a falta de um diagnóstico preciso, que mostre dados oficiais para embasar o plano de ação do conselho e consubstanciar relatórios e documentos para pressionar as autoridades a investirem na política de atendimento a crianças e adolescentes, e também.

Num segundo momento, é preciso avaliar a responsabilidade do conselho no planejamento das ações que contemple essa estruturação. E para que estas ações sejam possíveis é necessário investimento em capacitações, consultorias relativas a assuntos complexos que o colegiado não domina e a garantia de uma equipe executiva permanente para garantir a continuidade de todos os processos após as mudanças de gestão. Sem esses investimentos, ainda que o conselho possua estrutura física adequada, como é o caso do CMDCA de João Pessoa, o controle social fica seriamente comprometido, tornando-se um pseudocontrole.

Neste sentido, reafirma-se a importância de construir um plano de ação a ser apresentado às autoridades competentes, contemplando dentre outras coisas, uma

proposta de capacitação permanente, que atenda a dinâmica própria do conselho, tendo em vista a alta rotatividade de atores e o amplo conjunto de atividades que estes precisam realizar; a garantia de uma equipe administrativa permanente e capacitada para atuar estritamente nesta política dentro do que preconiza as Resoluções N°105 e N°106 do CONANDA; parcerias com universidades e centros de apoio a pesquisas para auxiliar na construção de diagnósticos junto ao Conselho Tutelar, CREAS e CRAS; construir um plano operacional para cada comissão temática, com vistas a construir um fluxo de atendimento que sirva de norteador para todos os conselheiros posteriores que darão sequência construção da história de participação social dessa instituição.

Além destas, reafirma-se a importância de estimular incansavelmente a motivação do grupo em torno dos princípios éticos preconizados por esta política, compreendendo que estes espaços são arenas conflituosas por natureza. Porém isso não pode subjugar o interesse maior que é garantir que os direitos, conquistados sob muitas lutas sociais, em prol das crianças e adolescentes brasileiras.

É fundamental que sejam construídas ações estratégicas para garantir o direito de essas crianças viverem cada etapa de suas vidas livres de exploração, violência ou discriminação, de qualquer natureza. Este é o compromisso assumido pelo Estado, a sociedade e a família.

Sendo imprescindível a utilização intransigente da força da lei, os conselheiros dos direitos das crianças e adolescentes são atores fundamentais neste processo, pois os espaços que os mesmos ocupam nessa instituição lhes dão as ferramentas necessárias para garantir seu cumprimento.

A discussão nessas instâncias não pode abandonar o campo político, porém precisam avançar para o campo econômico elevando o nível dos seus atores e, nesse sentido, a capacitação é condição *sine qua non*. A estratégia é unir forças em prol da garantia dos direitos humanos e não permitir a permanência da tendência fragmentária da política das crianças e adolescentes.

Sem a pretensão de esgotar as possibilidades de incluir nesta discussão outros elementos igualmente importantes para o exercício do controle social nos conselhos de diretos, é importante enfatizar que este estudo levantou a importância da educação para a cidadania como um porto de partida para fortalecer as ações coletivas na sociedade, por uma participação que fuja de interesses particularistas.

Partindo do perfil político da sociedade brasileira e das amarras jurídicas construídas no âmbito do Estado, buscamos apreender as possibilidades de efetivação do controle social nos conselhos de direitos de crianças e adolescentes. Pois o controle social é um espaço primoroso de organização social que valoriza a democracia. Diante de todo o potencial de alcance deste espaço, percebe-se a necessidade uma participação social consistente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho é fruto de reflexões construídas a partir de um histórico de militância e de afinidade com a política da criança e do adolescente. Através deste, buscamos contribuir com o debate sobre a participação social nas instituições participativas, com foco no conselho de direitos de crianças e adolescentes.

Por esta razão, foram realizadas pesquisas (exploratória e de campo), no Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de João Pessoa - Paraíba, em busca de elementos que colaborassem com esse estudo, cujo objetivo principal foi analisar o controle social exercido por esta instância política, como espaço de participação social para o fortalecimento da política de proteção integral de crianças e adolescentes.

Inicialmente fizemos um apanhado histórico para identificar fatos que configurassem o panorama participativo no Brasil e como estratégia focamos na construção da cidadania, por acreditar que esta categoria é abrangente e se relaciona intrinsecamente com a participação social na construção do modelo de sociedade contemporânea.

A reflexão sobre a cidadania foi realizada considerando sua ligação com o sistema econômico de bases capitalista que atestou sua capacidade de modelá-la em seu favor.

É importante enfatizar a urgência da necessidade da educação política dos cidadãos, como defende Benevides (1994). Pois o aspecto ideológico que move a sociedade é uma construção que parte de um processo educativo.

Considerando a importância do aspecto ideológico do modo de produção como fator predominante que influenciam o estilo de vida de toda uma sociedade e sendo o capitalismo um sistema que se tornou dominante no mundo transformando a forma de sociabilidade humana, a partir do processo de acumulação de capital, pode-se afirmar que o significado da cidadania não apenas sofre influência deste modo de vida como está imbricado no próprio processo de legitimação do sistema.

Dentro da lógica descrita por Portelli (1990), que finda na construção de consensos, podemos vislumbrar como os valores do capitalismo foram formatando a sociedade atual, sobretudo quando consideramos as análises de Mascaro (2013) ao afirmar que a separação entre o domínio político e o econômico, durante o processo de desenvolvimento capitalista, acabou concentrando as lutas sociais na esfera

política do Estado, quando deveria ter sido mais incisivo, também, no mundo do trabalho, para que este pudesse garantir condições dignas de sobrevivência. Contudo, o que se assiste é a perda dos direitos trabalhistas, postos de empregos precários e reduzidos e uma sociedade cada vez mais necessitada de assistência.

Reafirmamos a importância da luta em prol das causas particulares trazidas pelos movimentos sociais, contudo a luta contra a exploração do sistema capitalista não pode ser abandonada. E concordando com Benevides (1994), existe uma demanda urgente que é a educação política do povo, pois de nada adianta democratizar os espaços políticos se não se sabe para onde direcionar as forças sociais. Somente buscando essa compreensão, os atores sociais conseguirão pensar estratégias eficientes para enfrentar os processos degradantes de grande parcela das populações produzidos por esse sistema.

E neste rol de ações de enfrentamento incluímos todas as políticas atuais (educação, saúde, habitação, infraestrutura, saneamento, dentre outras), conquistados pela sociedade, através de muitas lutas, e que conta atualmente com o direito de participação social em várias instituições, a exemplo dos conselhos de direitos visando à efetivação e adequação dessas políticas às reais necessidades da população. Estas instâncias representam um grande avanço para a política de atendimento a crianças e adolescentes, contudo, igualmente importante é avaliar o funcionamento desses conselhos, para que não se tornem mera formalidade institucional.

Todas essas questões chamam atenção para a urgência em qualificar o debate em torno da participação social. Discutir sobre o exercício do controle social é fundamental para identificar até que ponto estas instâncias estão cumprindo meras formalidades e em que medida tem cumprido sua função política. Igualmente importante é garantir as condições adequadas de funcionamento para eliminar qualquer possibilidade de desqualificar esses espaços (estrutura física, de materiais e de recursos humanos com uma equipe permanente de pessoas estratégicas e capacitadas para garantir a qualidade e a continuidade dos processos, sobretudo durante a transição para nova gestão tanto dos conselheiros quanto dos governos).

O CMDCA de João Pessoa, no período de realização da pesquisa apresentou boa estrutura, inclusive com uma equipe técnica (apesar desta não ser permanente). Os sujeitos da pesquisa são qualificados no tocante à formação acadêmica e profissional e possuem um histórico de militância e afinidade com a política da criança

e do adolescente. Contudo, carecem de capacitação para realizar suas atribuições e competências dentro da instância de controle social na qual estão inseridos.

Portanto, entre os desafios postos a este CMDCA, identificados na pesquisa, podem ser elencados: a necessidade de uma política de capacitação permanente sobre os temas relativos ao exercício do controle social na política de proteção integral a crianças e adolescentes, inclusive sobre o orçamento público dessa política; a estruturação de um plano de ação para acompanhar de forma mais efetiva a política de atendimento da criança e do adolescente; elaboração de estratégias para garantir a presença ativa dos conselheiros em todas as atividades demandas pelo conselho; fortalecimento da articulação do SGD, para torná-lo mais atuante. E apesar de ainda não ter sido realizado um diagnóstico mais preciso da realidade municipal sobre a situação da criança e do adolescente, é importante planejar as atividades do conselho, incluído essa demanda do diagnóstico para buscar as parcerias necessárias para vencer esta e outras etapas.

Diante da falta ou da insuficiência na instrumentalização técnica dos atores presentes nos conselhos e da falta de um órgão que faça o trabalho de sistematização das ações desenvolvidas na área de crianças e adolescentes num âmbito mais próximo dos municípios, o controle desta política é dificultado. E certamente, essas questões impedem a visualização dos possíveis avanços produzidos por essas instâncias, podendo desestimular os próprios atores envolvidos no processo. Contudo, é importante traçar caminhos mais estratégicos e qualificar a atuação desses atores nas instituições participativas.

Não há no âmbito dos estados e municípios uma secretaria como a SNPDCA (existente em âmbito Federal) para dialogar com todos os campos das políticas públicas, advogando a prioridade absoluta da criança e do adolescente. A municipalização da política das crianças e adolescentes, neste sentido está com uma lacuna, pois uma secretaria deste porte é uma demanda necessária para fortalecer a articulação dos serviços e programas em rede para uma atuação mais efetiva.

Deste modo, faz parte das atribuições e competências dos conselhos, “propor e acompanhar o reordenamento institucional, buscando o funcionamento articulado em rede das estruturas públicas governamentais e das organizações da sociedade” conforme as Resoluções 105 e 106 do CONANDA.

Neste sentido, reforçamos ser necessária a educação para uma cidadania mais ativa que forme cidadãos comprometidos com a coletividade e neguem a tendência

individualista e de supervalorização da vida privada. Que construam uma nova sociedade capaz de repensar as atuais instituições; proponham novas estratégias para a construção de caminhos ao encontro da humanização, subtraída pelas relações de exploração aprofundadas pelo sistema econômico.

A questão da educação política é de grande relevância para provocar este debate, que é político e que cabe também a universidade enquanto instituição de fomento de estudos e pesquisas subsidiar ações que colaborem com o desenvolvimento social, humanista e igualitário. E é nessa linha de compreensão, que este trabalho espera contribuir, tanto ao suscitar novos estudos que a análise aqui apresentada não pôde contemplar, quanto subsidiando o debate nos espaços políticos de construção de cidadania, de atuação dos atores sociais,

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate**. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, v. 7 p. 13-22, 2011.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Educação para a democracia**. Lua Nova: Revista de cultura e política, n. 38, p. 223-237, 1996. ISSN 01026445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451996000200011>.
- BERTOLLO, Kathiucha. **Planejamento em serviço social: Tensões e desafios no exercício profissional**. Temporalis, v. 1, n. 31, p. 333-356, 2016.
- BRASÍLIA. **Controle Social, orientações ao cidadão para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção olho vivo, DF, 3º Ed, 2012.
- BRASIL. **Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Ed. Fio Cruz, 2010.
- BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. Serv. Soc. Soc., v. 109, p. 126-50, 2012.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “Questão Social” No Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- CONANDA. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Resoluções 105 e 106**. Consulta em 14.09.2017. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucoes-1>>
- CONANDA. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Resoluções 137**. Consulta em 19.09.2017. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-137.pdf>>
- COUTINHO, Carlos Nelson. **A dualidade de poderes: Estado e revolução no pensamento marxista**. Marxismo e política, p. 13-69, 1994.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. Ed Cortez, São Paulo, 2000.
- DAGNINO, Evelina et al. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. Ed. Brasiliense, p.105-115, 1994.
- DIEGUES, Geraldo César. **O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais**. NAU Social, v. 4, n. 6, p. 82-93, 2013.

FNPETI, FNPETI, Daniella Rocha Magalhães. **Trabalho Infantil nos ODS**. Brasília, outubro de 2017. Disponível em:
<<http://www.fnpeti.org.br/arquivos//biblioteca/84f6ae8786c869b86174ff76d8a66a93.pdf>>

FORJAZ, Maria Cecilia Spina. **Industrialização, estado e sociedade no Brasil (1930-1945)**. Revista de Administração de Empresas, v. 24, n. 3, p. 35-46, 1984. ISSN 0034-7590. <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901984000300006>>

HAERTER, Leandro. **O conceito de controle social nos olhares estruturalista, funcionalista, fenomenológico e interacionista**. Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais, n. 16, 2012. Consulta em 08.09.2017. Disponível em:
<<http://seer.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/7314>>

IBGE. **Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros**, 2014. Consulta em 11/09/2017. Disponível em:
<servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>

LAVALLE, Adrián Gurza. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação, v. 7, p. 33-42, 2011.

LYRA, Rubens Pinto. **As vicissitudes da democracia participativa no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, v. 36, n. 141, p. 23-28, 1999. Consulta em 08.09.2017. Disponível em:
<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/447/r14103.pdf?sequence=4>>

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Ed. Boitempo, p. 38-69, 2007.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política**. Ed. Boitempo, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Editora Vozes Limitada, 2011.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Paz e terra, 1990.

PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Ipea, v.7, p. 372, 2011.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A Arte de Governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. São Cortez, 2ª. Ed., 2011.

DA SILVA, Heloísa Helena Corrêa; FERREIRA, Luciana Paes Barreto; BARROS, Maria Lúcia. **ESTADO/SOCIEDADE E O CONTROLE SOCIAL**. Divers@!, v. 1, n. 1, 2008. Consulta em: 08.09.2017. Disponível em:
<http://www.litoral.ufpr.br/diversa/ed1/Revista%20Diversa%20n_1%20v_1Silva%20Ferreira%20e%20Barros.pdf>

ZENAIDE, Maria Nazaré. **Org. Ética e Cidadania**. UFPB/Editora Universitária, 2004.

APÊNDICES**ROTEITO DE ENTREVISTA COM O CMDCA - 01****ENTREVISTA COM O CMDCA - 2**



Nº Identificação

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL: PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SERVIÇO SOCIAL

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O CMDCA - 01

Objetivo: Conhecer o perfil político dos conselheiros

MUNICÍPIO _____ **DATA DA ENTREVISTA:** _____

1. Instituição que representa:

() Sociedade Civil: _____

() Governo: _____

2. Idade:

() até 29 anos

() Entre 31 e 40 anos

() Entre 41 e 50 anos

() Entre 51 e 60 anos

() Maior de 60 anos

3. Sexo:

() Feminino

() Masculino

4. Nível de Escolaridade:

Formação acadêmica	Completo	Incompleto
Fundamental		
Médio		
Superior		
Pós-graduação		

Graduação e/ou pós-graduados em qual área de formação?

5. Possui experiência ou curso na área de crianças e adolescentes?

NÃO (); SIM (). **Quais:**

6. Você tem dificuldade de comparecer às reuniões do conselho?

NÃO (); SIM (). **Justifique:**

7. Você se identifica com a política da criança e do adolescente?

NÃO (); SIM (). **Justifique:**

8. Qual a sua concepção sobre Direitos Humanos:

9. Marque as atividades as quais você já participou ativamente:

- () Grêmio estudantil
- () Movimento Estudantil
- () Centros comunitários do seu bairro
- () Orçamento participativo
- () Fóruns de debate
- () Conferências
- () outros conselhos de políticas pública

10. Você se sente preparado para exercer a função de conselheiro no CMDCA?

() SIM; () NÃO

Justifique:

11. Você faz parte de alguma comissão temática neste conselho?

() SIM; () NÃO.

12. Caso a sua resposta seja NÃO, explique os motivos.

13. Caso sua resposta seja SIM, responda as próximas questões. Justifique quando necessário:

a. A comissão tem se reunido periodicamente?

() SIM; () NÃO

Justifique:

b. De modo geral, as discussões realizadas pela comissão têm obtido resultados satisfatórios?

() SIM; () NÃO

Justifique:

c. Você conhece o sistema de garantia de direitos do seu município?

() SIM; () NÃO

d. Você considera o sistema de garantia de direitos do seu município atuante?

() SIM; () NÃO.

Justifique:

e. Você conhece as atribuições e competências do CMDCA?

() SIM; () NÃO.

Cite as que você considera mais importantes:



Nº Identificação

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL: PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SERVIÇO SOCIAL

ENTREVISTA COM O CMDCA - 2

Objetivo: Avaliar a efetivação do papel político do conselho.

- 1) Quais as principais atividades que o CMDCA do seu município consegue desenvolver?
- 2) Você sabia que deve ser criada, no âmbito do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, uma **comissão permanente** responsável pelo acompanhamento do processo de elaboração da proposição no âmbito do Executivo, e de discussão e votação pelo Legislativo das diversas emendas ao projeto de Lei Orçamentária, LDO e PPA? E que essa Comissão deverá, também, **se encarregar de acompanhar a execução orçamentária e de apresentar ao CMDCA**, em conjunto com os órgãos públicos encarregados do planejamento e finanças do ente federado a que estiver vinculado, relatório periódico que permita avaliar, continuamente, a efetiva implementação da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente e o cumprimento do disposto no art. 227, caput, da Constituição Federal combinado com art. 4º, parágrafo único, alíneas “c” e “d”, do Estatuto da Criança e do Adolescente?

(☐)SIM; (☐)NÃO

- 3) Nas reuniões que você participou no CMDCA já houve alguma discussão sobre a necessidade de uma equipe de apoio para ajudar nas atividades que envolvem o orçamento público?

(☐) NÃO; (☐) SIM.

Comentário: O CMDCA possui comissões para acompanhar a política da criança e do adolescente no seu município (Orçamento, monitoramento, avaliação, etc.)?

(☐)SIM; (☐) NÃO

Quais?

- 4) Caso haja comissões para acompanhar a política, você considera que elas têm conseguido cumprir suas atribuições?

() **SIM**; () **NÃO**.

Justifique.

- 5) O CMDCA faz avaliação anual das atividades desenvolvidas?

() **SIM, sempre**; () **SIM, as vezes**; () **NÃO**.

Comentário:

- 6) Como você avalia atuação da sociedade civil no conselho?

() **são participativos**;

() **são passivos. Justifique sua resposta:**

- 7) Como você avalia a participação dos representantes governamentais no conselho?

() **São Participativos**;

() **São Ausentes**.

Justifique:

- 8) **Com relação às Funções e atribuições que o CMDCA, o conselho consegue:**

- a. Realizar planejamento de ações visando atingir o pleno atendimento das demandas do conselho apuradas no curto, médio e longo prazo?

SIM (); **NÃO ()**. **Justifique.**

- b. Conhecer a realidade de seu território e elaborar o seu plano de ação?

SIM (); **NÃO ()**. **Justifique.**

- c. Elaborar o plano de ação anual contendo as estratégias, ações de governo e programas de atendimento (que deve ficar pronto todos os anos até o mês de Junho, para ser encaminhado para inclusão no momento oportuno, nas propostas do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual) elaborados pelo Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo? **SIM ()**; **NÃO ()**.

Justifique.

- d. Após o encaminhamento da proposição de lei orçamentária ao Poder Legislativo, consegue solicitar à presidência da Casa a relação das Emendas apresentadas relativas às proposições afetas à política da criança e do adolescente?

SIM (); **NÃO ()**. **Justifique.**

- e. Participar e acompanhar a elaboração, aprovação e execução do PPA (Plano Plurianual), LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) e LOA (Lei Orçamentária Anual) locais e suas execuções, indicando modificações necessárias à consecução dos objetivos da política dos direitos da criança e do adolescente? **SIM ()**; **NÃO ()**. **Justifique.**

- f. Fazer levantamento junto ao Poder Legislativo dos projetos de lei afetos aos direitos da criança e do adolescente? **SIM ()**; **NÃO ()**. **Justifique.**

- g. Se articular com o Conselho Tutelar, tendo em vista que este também precisa assessorar o executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente? **SIM** (); **NÃO** (). **Justifique.**

ANEXO

Certidão de aprovação do projeto de Pesquisa

Anuência da instituição

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE

Folha de Rosto



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

CERTIDÃO

Certifico, para os devidos fins de direito, **ELAINE FARIAS DE SANTANA**, matrícula **2015108597**, é aluna regularmente matriculada neste **Programa de Pós-Graduação em Serviço Social**, nível **Mestrado Acadêmico**, período **2016.1**. A referida aluna teve seu Projeto de Pesquisa Aprovado em 04 de abril de 2016 e Homologado pelo Colegiado do curso, sob o Título: **"A AFETIVIDADE DO PAPEL POLÍTICO NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES DE JOÃO PESSOA (2015 E 2016)"** sob Orientação da Profª Drª **MARIA DO SOCORRO DE SOUZA VIEIRA**. O referido Programa é reconhecido pelo **Ministério de Educação e Cultura (MEC)** e homologado pelo **Conselho Nacional de Educação** sob Portaria CNE nº 2878 de 24/08/2005.

João Pessoa, 31 de Maio de 2016.


 Drª Maria do Socorro de Souza Vieira
 Coordenadora/PPGSS/UFPB
 CPF 144.312.874-72
 SIAPE 1030416

Universidade Federal da Paraíba/ Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - CCHLA
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS -
 Conjunto Humanístico - Bloco V - Campus I - Cidade Universitária - João Pessoa - PB - CEP 58059-900
 Site: www.ppgss.ufpb.com.br - Telefone (83) 3216-7319



Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA - JP

CARTA DE ANUÊNCIA PARA PESQUISA

Aceito a pesquisadora Elaine Farias de Santana, discente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba-UFPB, pesquisa intitulada "Controle social: A efetividade do papel político nos Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes de João Pessoa, entre 2015 e 2016", sob orientação da Profª Drª Maria do Socorro de Souza Vieira. A pesquisa tem o objetivo Analisar o desempenho do papel político no conselho municipal de direitos de crianças e adolescentes – CMDCA, na cidade de João Pessoa entre 2015-2016, a partir dos seus conselheiros. A metodologia utilizada para coleta dos dados consiste na aplicação de questionários e pesquisa documental.

Ciente dos objetivos e da metodologia da pesquisa acima citada, concedo a anuência para seu desenvolvimento, desde que me sejam assegurados os requisitos abaixo:

- O cumprimento das determinações éticas da Resolução nº466/2012 CNS/CONEP.
- A garantia de solicitar e receber esclarecimentos antes, durante e depois do desenvolvimento da pesquisa.
- Não haverá nenhuma despesa para esta instituição que seja decorrente da participação dessa pesquisa.
- No caso do não cumprimento dos itens acima, a liberdade de retirar minha anuência a qualquer momento da pesquisa sem penalização alguma.

João Pessoa, em 03 de junho de 2016.

Josefa Maria Alves da Silva
Coordenadora Adjunta do CMDCA-JP



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido- TCLE

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa é sobre **Controle social**: efetividade do papel político nos Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes de João Pessoa, entre 2015 e 2016 e está sendo desenvolvida por **Elaine Farias de Santana**, do Curso de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação da Profª Drª Maria do Socorro de Souza Vieira.

Os objetivos do estudo são Analisar o desempenho do papel político no conselho municipal de direitos de crianças e adolescentes – CMDCA, na cidade de João Pessoa entre 2015-2016, a partir dos seus conselheiros; Conhecer o perfil político dos conselheiros e a sua compreensão acerca do papel que o mesmo desenvolve no conselho; Identificar qual a compreensão dos conselheiros acerca do papel político do conselho de direitos, para obter informações complementares à luz das Resoluções N°105 e 106 do CONANDA; Buscar indicativos de ações políticas desenvolvidas no CMDCA de João Pessoa no período de 2015 a 2016; Analisar o Orçamento Criança e Adolescente do município de João Pessoa, através do CMDCA, para identificar as ações governamentais presentes na Lei orçamentária destinada a esta política, evidenciando, portanto, o grau de prioridade dado a mesma.

A finalidade deste trabalho é contribuir para o desenvolvimento da política das crianças e adolescentes, na cidade de João Pessoa, tendo em vista que os conselhos de direitos são parte fundamental do sistema de garantia de direitos, responsáveis pela formulação desta política.

Solicitamos a sua colaboração para responder a entrevista, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo na dissertação de conclusão do mestrado, em eventos e publicação em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto. Informamos que essa pesquisa não oferece riscos, podendo continuar suas atividades normalmente, reafirmando o anonimato de sua participação.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o (a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano. Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Assinatura do (a) pesquisador (a) responsável

Considerando, que fui informado (a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

João Pessoa, ____ de ____ de ____

Impressão
dactiloscópica

Assinatura do participante ou responsável legal

Contato com o Pesquisador (a) Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para a pesquisadora Elaine Farias de Santana.

Telefone: (83) 98889-6125

E-mail: elainefarias.santana2@hotmail.com

Endereço (Setor de Trabalho):



Programa de Pós-Graduação em Serviço Social-Universidade Federal da Paraíba - CCHLA Cidade Universitária - João Pessoa – Paraíba/Brasil CEP 58.051-970 Telefone: (83) 3216-7319. E-mail: ppgss@cchla.ufpb.br

Ou Comitê de Ética em Pesquisa do CCS/UFPB – Cidade Universitária / Campus I Bloco Arnaldo Tavares, sala 812 – Fone: (83) 3216-7791



MINISTÉRIO DA SAÚDE - Conselho Nacional de Saúde - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa - CONEP

FOLHA DE ROSTO PARA PESQUISA ENVOLVENDO SERES HUMANOS

1. Projeto de Pesquisa: Controle social: A efetividade do papel político nos Conselhos Municipais de Direitos de Crianças e Adolescentes de João Pessoa, entre 2015 e 2016			
2. Número de Participantes da Pesquisa: 14			
3. Área Temática:			
4. Área do Conhecimento: Grande Área 7. Ciências Humanas			
PESQUISADOR RESPONSÁVEL			
5. Nome: Elaine Farias da Santana			
6. CPF: 009.474.764-40		7. Endereço (Rua, n.º): GENIVALDO LOPES DE LIMA ALTO DO MATEUS JOAO PESSOA PARAIBA 58090550	
8. Nacionalidade: BRASILEIRO		9. Telefone: (83) 8589-6125	10. Outro Telefone: 11. Email: elainefarias.santana2@hotmail.com
Termo de Compromisso: Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas complementares. Comprometo-me a utilizar os materiais e dados coletados exclusivamente para os fins previstos no protocolo e a publicar os resultados sejam eles favoráveis ou não. Aceito as responsabilidades pela condução científica do projeto acima. Tenho ciência que essa folha será anexada ao projeto devidamente assinada por todos os responsáveis e fará parte integrante da documentação do mesmo.			
Data: 02 / 06 / 2016		 Assinatura	
INSTITUIÇÃO PROPONENTE			
12. Nome: Universidade Federal da Paraíba		13. CNPJ: 	14. Unidade/Órgão: DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
15. Telefone: (83) 3216-7405		16. Outro Telefone: 	
Termo de Compromisso (do responsável pela instituição): Declaro que conheço e cumprirei os requisitos da Resolução CNS 466/12 e suas Complementares e como esta instituição tem condições para o desenvolvimento deste projeto, autorizo sua execução.			
Responsável: Edna Tania F. da Silva		CPF: 797.445.404-00	
Cargo/Função: chefe do Departamento		 	
Data: 02 / 06 / 2016		 Assinatura Edna Tania Ferreira da Silva SIAPE: 3203159 Chefe do Departamento de Serviço Social	
PATROCINADOR PRINCIPAL			
Não se aplica.			